

La política social en Venezuela

Luis Francisco Cabezas
Yolanda D'Elia

Julio de 2008



La política social en Venezuela

**Luis Francisco Cabezas
Yolanda D'Elia**

Caracas, Julio de 2008

Los análisis contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Convite A.C., como organizaciones que coordinaron su elaboración y lo sometieron a debate público.

Resumen

Exclusión, pobreza y desigualdad son signos del malestar social en Venezuela desde hace 30 años. En la última década, los problemas que generan esta situación tomaron la mayor relevancia en el ordenamiento normativo nacional, en los esfuerzos organizativos de los sectores más afectados y en los propósitos de gobierno. Pero los estudios, los reportes comunitarios y las mismas cifras oficiales, a las que hoy se tiene menos acceso, revelan avances poco significativos.

Conforme el gobierno ha incrementado el gasto social junto con medidas para hacer llegar servicios sociales a los sectores de menores recursos y éste ha expandido sus niveles de intervención en la economía del país, las condiciones de bienestar de la población parecen estar decayendo en forma vertiginosa y los datos disponibles indican mayores déficits que en décadas pasadas.

En el punto I, analizamos esta situación considerando la forma en que el gobierno ha venido actuando durante más de 9 años. En el punto II, mencionamos algunos factores que han influido en estas conductas y, en el punto III, exponemos algunos ejes para discutir posibles soluciones desde una óptica de política social.

Los problemas sociales y las conductas de gobierno en materia social

Los problemas que actualmente afectan el bienestar de los venezolanos son de carácter estructural. Es decir, requieren de estructuras, sean éstas físicas, financieras, políticas o institucionales que garanticen su solución de manera permanente y sostenida. La constitución de 1999 es reconocida como la norma más avanzada que haya tenido Venezuela en garantías a los derechos sociales. También se reconoce que el actual gobierno tuvo en determinados momentos una ascendencia importante en el ánimo social, para fijar el curso y avanzar en cambios estructurales sin mayores obstáculos políticos o financieros. Porqué entonces, como se verá más adelante, la mayoría de estos problemas permanecen intactos o se han venido agravando con el tiempo.

Tres momentos caracterizan la actuación del gobierno en los últimos años. A principios de la década, el gobierno llevó a cabo esfuerzos de mediano alcance como los planes para ampliar el ordenamiento sanitario o la recuperación de las matrículas educativas. Pero, después de los conflictos políticos en los años 2002 y 2003, estos esfuerzos fueron prácticamente abandonados. De seguida, el gobierno prefirió medidas para aliviar los problemas tales como aumentar el empleo público sin garantías laborales para esconder el desempleo, la asignación de recursos a proyectos de autoconstrucción o créditos para la adquisición de viviendas que encubren su baja participación en el mejoramiento de la infraestructura habitacional existente, el aumento del nivel de consumo de alimentos a través de una mayor dependencia de las importaciones o el traslado de personal cubano para atender necesidades de salud, sin atender los déficits sanitarios del país.

A partir del 2006 y con el giro hacia una revolución socialista, el gobierno ha venido proponiendo soluciones sesgadas desde el punto de vista ideológico, en muchas formas vacías de respuesta y fundamentadas en la negación de estos problemas. Para exponerlos brevemente, los agruparemos en cuatro esferas: a) la seguridad de medios de vida; b) las condiciones de vivienda; c) las protecciones a la salud y d) las oportunidades educativas. Compararemos el estado de estos problemas al final de las últimas décadas con su evolución en los años recientes, a objeto de ilustrar con mayor detalle las conductas del gobierno para afrontarlos y mostrar si éstas han tenido impactos favorables o desfavorables, si la misma situación continúa o si por el contrario se han creado nuevos problemas.

La seguridad de medios de vida

A finales de los noventa, la mayoría de los venezolanos no encontraba un trabajo estable, productivo ni bien remunerado. La escasez y precariedad de los puestos de trabajo se convirtió en un problema crónico, que comenzó con la contracción de la oferta de empleo formal en los años ochenta y terminó, después de casi veinte años de bajos salarios, cierre de empresas y debilidad de las organizaciones gremiales y sindicales, en el desplazamiento de trabajadores activos y la mayor parte de la población buscando trabajo por primera vez –principalmente jóvenes y mujeres-, a la economía informal o a la migración fuera del país.

En 1999, el desempleo se encontraba en 15% afectando a todos los sectores económicos, incluyendo el sector petrolero. Entre 1990-1999, los datos laborales reportaban un 40% de empresas desaparecidas y un aumento del sector informal cercano al 55%, integrado por trabajadores independientes no profesionales en un 60%. El salario mínimo alcanzaba solo para pagar el 30% de una canasta básica de bienes y servicios¹ y aproximadamente el 34% de los trabajadores percibía menos de este salario. Existían considerables deudas laborales con los empleados públicos y, tanto los empleadores del sector privado como del público, incumplían las contrataciones colectivas. Entre 1990-1991, un 69% de los hogares se encontraban en situación de pobreza por ingresos, porcentaje que bajó a 46% en el año 1999.

Caída del empleo productivo

En los últimos 9 años, hay menos empleos productivos que antes. Con excepción de los años 2002-2003, el desempleo comenzó a bajar llegando a 9% en el 2007, pero ello no se debe a una expansión de la producción económica sino al aumento del empleo público y a las ayudas monetarias otorgadas por el gobierno, teniendo en cuenta que en las estadísticas oficiales los perceptores de estas ayudas se contabilizan ahora como población ocupada: “...*lejos de una expansión económica creadora de nuevas fuentes de trabajo, se visualiza un reacomodo de la fuerza laboral, lo que se evidencia en el hecho de que el sector público aumentó en los últimos años en la misma medida que el sector privado disminuyó*”². También ha disminuido la cantidad de horas trabajadas. Para el 2007, el 58% de los ocupados trabajaba menos de 40 horas a la semana.

Menos poder adquisitivo

El gobierno ha venido dictando medidas de inamovilidad laboral, así como aumentos anuales del salario mínimo. Pero estos aumentos no han logrado impactar en el poder adquisitivo de los ingresos laborales. Igual que en la década pasada, el salario mínimo para el 2007 alcanzaba solamente para cubrir el 30% de la canasta de bienes y servicios; pero además, durante estos años se incrementó a 52% el número de trabajadores con ingresos por debajo de este salario, llegando a 78% en el caso de los trabajadores del sector informal. Adicionalmente, los trabajadores de este sector que no perciben ningún ingreso aumentaron de 4% en el 2004 a 9,5% en 2007. Las estadísticas laborales señalan que alrededor del 80% de la población venezolana tiene un ingreso promedio por debajo del promedio nacional.

¹ El parámetro es una canasta de alimentos, artículos de aseo personal y limpieza del hogar, servicios públicos básicos, vivienda, educación, salud, vestido y calzado elaborada por el Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA).

² Provea Informe Anual 2006-2007. pág. 106.

Contracción de la fuerza laboral

También durante estos años, las pérdidas de puestos de trabajo en el sector privado han repercutido en mayores períodos de desempleo y en el descenso de las tasas de actividad económica, así como en un bajo porcentaje de personas que se inician laboralmente. En vez de aumentar el número de miembros de la familia que se ocupan en actividades económicas para compensar el deterioro de los ingresos, lo que ocurre es que está bajando la participación de las personas en el mercado laboral. Por lo tanto, las menores tasas de desempleo en los últimos años, también se deben a una contracción de la fuerza laboral.

Empleos públicos precarios

A consecuencia del aumento del empleo público, también disminuyó el porcentaje de sector informal a 44%. En ello también incide el hecho de que en las cifras oficiales sobre el sector informal se retiraron las microempresas con menos de 5 trabajadores. No obstante, a los empleos precarios del sector informal se suman ahora los "nuevos trabajadores del Estado" quienes en su mayoría ingresan bajo la figura de la "simulación laboral" o a través de contrataciones o ayudas en las que se niega la existencia de vínculos laborales. Entre las figuras más frecuentes se encuentran los asesores, los colaboradores, los voluntarios y las cooperativas³. Las personas contratadas de este modo no gozan de estabilidad laboral ni de vacaciones pagadas. Además, reciben ingresos inferiores a los empleados fijos, no perciben bonificación de fin de año, ni prestaciones sociales u otros beneficios que establece la legislación laboral⁴.

Mayor dependencia y desigualdad económica

A fin de estimular la economía social, el gobierno trazó estrategias para la creación de nuevas cooperativas. Entre los años 2004-2007 el total de cooperativas registradas a nivel nacional aumentó de 2 mil a 187 mil. Sin embargo, el resultado ha sido un nuevo sector de cooperativas dependientes del Estado: *"Este nuevo cooperativismo se ha venido conformando sin aportes económicos básicos de sus integrantes, basados financieramente en los créditos del Estado en forma exclusiva, obviando la necesidad de una contribución mínima de éstos como punto de partida para el desarrollo del compromiso y la administración colectiva, en aras de propender al logro de su sostenibilidad y autonomía futura"*⁵. En el 2006, se llevó a cabo un censo cuyos datos arrojaron que apenas el 19% de las cooperativas registradas se encontraba funcionando. Al mismo tiempo y contrario a lo esperado, las cooperativas independientes se redujeron, pasando de ocupar a más de 500 mil personas a 200 mil entre los años 2003-2006.

Asimismo, las ayudas sociales incidieron en la pobreza económica. En el 2007, la pobreza extrema bajó a 9% como resultado de transferencias y otros ingresos no contabilizados como sueldos y salarios que representan aproximadamente la mitad de la estructura de ingresos de los más pobres. Sin embargo, las desigualdades económicas continúan. Cifras oficiales indican que entre 1997 y 2005, los más pobres redujeron su nivel de percepción de ingresos de 3% a 1,4%, así como los más ricos también disminuyeron el suyo, de 42% a 37,6%. Esto indica que ambos extremos en la distribución han bajado y mucho más el extremo más rico, pero sigue favoreciéndose al 50% de la población con mayores ingresos, quienes en el año 1997 concentraban el 80% y ahora concentran el 82% de éstos⁶.

³ Expresamente la Ley de Cooperativas sancionada en el 2001, establece el vínculo no laboral entre los asociados.

⁴ Informes Anuales de Provea (Últimos años).

⁵ Freitez, Nelson (2007): Alcances y límites de la economía social en la Venezuela actual. Serie Diálogo Democrático. ILDIS.

⁶ Banco Central de Venezuela, Encuesta de Gasto y Presupuesto Familiar 2005.

Inseguridad social

En la década de los noventa, solamente el 10% de la población se encontraba asegurada en el sistema de seguros sociales. Los pensionados por vejez en este sistema representaban apenas el 20% de la población mayor de 60 años de edad y las pensiones habían estado históricamente por debajo del salario mínimo. En los últimos años, se llevó a cabo una campaña de afiliación de trabajadores y un programa de carácter temporal dirigido al otorgamiento de pensiones para aquellas personas que no tuvieran el número de cotizaciones completas; sin embargo el porcentaje de asegurados al régimen de pensiones aumentó a 15% y el de los pensionados subió a 28%. En el caso de los asegurados al régimen de salud, la cobertura disminuyó durante estos años.

Adicionalmente, en los noventa el fondo de capitalización del seguro social que pagaba las pensiones se agotó definitivamente debido a la práctica de transferir aportes anuales al seguro médico para cubrir parte de sus cuentas de gasto y a la gran cantidad de cotizaciones de trabajadores no ingresadas a este fondo por parte de los empleadores públicos y privados. En esta última década, el Estado asumió el pago de las pensiones y estableció su homologación al salario mínimo, mientras que las cotizaciones para esta prestación que continúan haciendo empleadores y trabajadores siguen utilizándose para cubrir los déficits del régimen de salud.

Las condiciones de vivienda

En los noventa, los déficits de vivienda afectaban al 52% de la población venezolana, lo cual representaba 1.8 millones de viviendas y 9.3 millones de personas con necesidades habitacionales. Este déficit comprende las viviendas que deben sustituirse o mejorarse, que representan el 80%, y las nuevas unidades habitacionales, que constituyen el 20%. Del porcentaje de viviendas con deficiencias, se calculaba alrededor de un 15% en condiciones de hacinamiento y sin servicios básicos, de acuerdo con el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Hasta ese momento, el Estado había alcanzado una participación de 20% en la construcción y mejoramiento de viviendas existentes; el sector privado participaba en un 10% y el 70% restante era cubierto por las iniciativas de autoconstrucción de las propias familias⁷.

Déficit en mejoramiento de viviendas

Entre los censos de 1999 y 2001, el número de viviendas aumentó de 3.5 a 6.2 millones y el de personas por vivienda bajó de 5,1 a 4,4. La mayoría de éstas se edificaron en barrios populares por la vía de la autoconstrucción. Para el censo del 2001, el déficit se había incrementado en 56%, es decir, ahora alcanzaba a 3 millones de viviendas y a 13 millones de personas. Este déficit estaba compuesto, según estimaciones oficiales, de 600 mil nuevas viviendas (a las que deben sumarse unas 100 mil cada año por el crecimiento vegetativo de la población) y de 2.4 millones con necesidades de mejoramiento. Las primeras eran necesarias en zonas rurales o aisladas y, las segundas, en barrios consolidados y no consolidados, en cascos centrales y en urbanizaciones construidas por el propio Estado. Los déficits se agravaron con las situaciones de emergencia debido a deslizamientos e inundaciones, que aumentaron el número de familias damnificadas a nivel nacional. En esta situación se encontraban 14 mil personas y 3 mil viviendas afectadas.

⁷ Provea, Informe Anual 2004-2005, Derecho a la Vivienda y Hábitat dignos en Venezuela, Balance 1999-2005.

Baja ejecución de planes públicos de construcción de viviendas

El gobierno inició un plan de construcción de 120 mil viviendas anuales en el año 2005, dando mayor prioridad al déficit de nuevas unidades, que es el menos grande. Sin embargo, estos planes no se llevaron a cabo de acuerdo con las metas previstas. Se calcula que el porcentaje de viviendas construidas por el sector público no supera el 30% del total previsto y que esto no se debe a falta de recursos sino a bajos porcentajes de ejecución. Además, existen cuestionamientos acerca del reducido tamaño de estas nuevas unidades (24, 40 y 60 mts²) y sobre la calidad de los materiales utilizados en su construcción. En los últimos años, otras medidas tomadas por el gobierno han sido suscribir convenios internacionales para la edificación de viviendas en el país con países como China, Irán y Uruguay.

Contracción del mercado inmobiliario y aumento de la autoconstrucción

En vista de las dificultades para cumplir con los planes de construcción de viviendas, el gobierno dedicó esfuerzos a los subsidios para estimular los préstamos públicos y privados que permitieran adquirirlas en el mercado primario y secundario, con los cuales hasta ahora se han beneficiado aproximadamente 40.000 familias de sectores medios. Las coberturas no han sido mayores porque estas medidas enfrentan la caída de la construcción privada en más de un 50%⁸ y el incremento de los precios de las viviendas por encima de las posibilidades de crédito de las familias solicitantes. Asimismo, el gobierno ha destinado recursos a procesos de construcción y mejoramiento autogestionarios de las comunidades organizadas a través de los Comité de Tierra Urbana (CTU), que han beneficiado a otras 40.000 familias de sectores populares. Recientemente, la vía de la autoconstrucción de viviendas se ha incrementado a través de la asignación de recursos en este concepto a los Consejos Comunales, como órganos ejecutores de recursos públicos a escala comunitaria.

Ocupaciones, expropiaciones y desalojos

En los últimos años, se incrementaron las ocupaciones ilegales de terrenos baldíos y surgió la práctica de invadir edificaciones urbanas abandonadas o en procesos de reconstrucción con el fin de utilizarlas como vivienda temporal o para ejercer presión social ante las autoridades. Estas prácticas se vieron estimuladas por medidas de algunos gobiernos municipales dirigidas a expropiar edificaciones que por largo tiempo se encontraran sin ocupación. Adicionalmente, los mismos organismos públicos han incurrido en prácticas de desalojo forzado de edificaciones del Estado sin mayores garantías a los ocupantes⁹ y, tanto los órganos ejecutivos como los judiciales, han hecho caso omiso a las denuncias por desalojos ilegales efectuados por propietarios privados.

Déficits en suministro de agua, telefonía fija, gas y aseo urbano

En las décadas anteriores, las conexiones de agua por acueducto llegaron a más del 80% de los hogares y cerca del 62% tenían acceso a sistemas de aguas negras. En los últimos años, el acceso al agua aumentó en un 90% y a sistemas de aguas servidas en más de 80%. Los déficits que persisten en estos dos servicios son un 40% de familias a nivel nacional que no recibe el suministro de agua en forma regular y un 60% de familias en zonas rurales que no cuentan con sistemas de cloacas¹⁰. Igualmente, la red de electrificación cubre alrededor del 99% de los hogares, no obstante se ha alertado sobre la baja inversión y la rápida obsolescencia tecnológica

⁸ Las principales razones son ausencia de insumos, problemas ambientales, retrasos en la permisología y obsolescencia de la maquinaria (Provea, Informe Anual 2006-2007).

⁹ Casos de desalojos en campos petroleros en el estado Zulia y del Edificio Las Fundaciones en Caracas.

¹⁰ Provea, Informe Anual 2004-2005, pág. Xvi.

de la red, además de problemas en la comercialización y facturación. Los mayores déficits en servicios, se encuentran en la red telefónica que apenas cubre al 32% de las familias; el servicio de gas por tuberías que solamente alcanza a un 8% de la población y el servicio de aseo urbano, que es inconstante en la mayoría de las zonas del país e inexistente para un 14% de la población.

Las protecciones a la salud

La arquitectura sanitaria del país no ha sido modificada desde hace sesenta años. Desde esa fecha, los servicios de atención primaria, especializada y hospitalaria se concentraron en unos 300 hospitales públicos (6% del total de servicios) con una capacidad diseñada en aquellos tiempos para atender entre 10 mil y menos de 100 mil personas en las capitales de estado y en los principales centros urbanos del país, mientras que el 70% del resto de centros de salud, compuesto por unos 3 mil ambulatorios de medicina simplificada, se distribuyeron por todo el territorio nacional para atender a menos de mil personas en poblados dispersos de zonas rurales. Hoy en día, más del 90% de la población venezolana vive en centros urbanos con más de 100 mil habitantes y el 34% se encuentra en ciudades con un número superior a los 500 mil. Apenas un 3% vive en centros con menos de 10 mil residentes. A mediados de década, se impulsó un cambio en el ordenamiento del sistema de salud público a través de la descentralización de servicios de salud. Sin embargo, fueron pocos los estados que mostraron avances en la ampliación y capacidad de gestión del sistema y, a finales de la década, estos avances se revirtieron por tendencias hacia la re-centralización.

Déficits de atención sanitaria

En los últimos 9 años, la arquitectura del sistema sanitario público del país se ha mantenido igual y, por lo tanto, los déficits de atención sanitaria se han agravado llegando al punto de un colapso estructural en el que ya no es posible responder a las necesidades de la población. Entre los años 2000 y 2002 se llevaron a cabo varios planes para modificar esta arquitectura, dando mayor relevancia a la recuperación de las redes de atención primaria y secundaria del actual sistema, los cuales no llegaron a implementarse¹¹. Adicionalmente, la estructura sanitaria presenta graves problemas de fragmentación e inequidad, existiendo al menos 4 grandes sistemas sin comunicación ni coordinación entre ellos que responden a lineamientos de autoridades distintas y cuentan con fuentes de financiamiento diferentes. Estos sistemas son: el sistema asistencial público, el sistema médico de los seguros sociales, el sistema de Barrio Adentro y el sistema privado.

El financiamiento público ha sido insuficiente para cubrir los gastos del sistema asistencial, el cual se ha mantenido en un promedio de 1,6% del PIB. Haría falta un 7% del PIB para garantizar la universalidad del sistema de salud, de acuerdo a estudios financieros realizados¹². De igual forma, las contribuciones de empleadores y trabajadores a la atención médica del seguro social solo cubren el 30% de sus gastos. El colapso del sector sanitario público ha desplazado a los hogares hacia la medicina privada y planes de seguros privados, cuyo principal comprador es el Estado. La atención privada continúa representando el 3% del PIB y ha seguido creciendo en los últimos años. Las familias cubren aproximadamente el 60% de los gastos de salud.

¹¹ Provea, Informe Anual 2003-2004, El derecho a la salud en la revolución bolivariana.

¹² Estudio económico de la puesta en marcha del Sistema Público de Salud establecido en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Salud elaborado por el IESA.

Mientras tanto, el gobierno ha destinado un 0,6% del PIB al sistema Barrio Adentro, el cual no tiene la capacidad para atender los déficits existentes. Una parte de este gasto, se destinó al pago de intervenciones oftalmológicas para unos 176 mil pacientes venezolanos en el sistema de salud cubano y a la compra de tecnología e insumos a Cuba para prestar servicios diagnósticos y de rehabilitación en 1.500 centros de atención en el país, operados por personal cubano. Desde el 2003, el gobierno trasladó unos 20 mil profesionales de la salud de nacionalidad cubana al país para prestar un servicio de medicina comunitaria a sectores populares dentro de la Misión Barrio Adentro, pero tales medidas no han logrado cubrir los requerimientos de atención. Entre otras razones, porque no ha sido posible desarrollar un sistema de coordinación y supervisión sobre las prácticas de estos médicos, no se han estructurado equipos de salud con personal venezolano que cubra todos los servicios necesarios, no se han construido los módulos para prestar estos servicios y los pocos construidos no cuentan con espacios suficientes ni adecuados para atender la demanda de usuarios; tampoco existe hasta ahora un sistema de abastecimiento de insumos, materiales y medicamentos que permita el funcionamiento regular de las actividades.

Las características de algunos de los déficits sanitarios más importantes se resumen de la siguiente manera:

- Son necesarios entre 9 mil y 13 mil quinientos centros de atención primaria cercanos a las zonas de residencia de la población, si se toma en cuenta que el estándar internacional es de 1 trabajador de la salud por cada mil habitantes (entre 2 a 3 trabajadores por cada centro). Una parte de este déficit podría ser cubierto con la rehabilitación y ampliación de los casi 2 mil centros urbanos existentes. Al menos un 70% de estos centros deben ser accesibles a los sectores populares donde residen actualmente 12 millones de personas y en los cuales los impactos de las condiciones sociales y ambientales sobre la salud son más apremiantes. Es necesario también aumentar la jornada laboral en estos centros de 4 a 8 horas y contar con personal de salud para llenar las plazas en estas zonas.
- Hacen falta entre 900 y 1.300 centros de especialidades médicas, diagnóstico y cirugía ambulatoria que sirvan de referencia a los centros de atención primaria y sean unidades de emergencia las 24 horas del día. La instalación de estos centros supone llenar las vacantes de personal de salud en profesiones y especialidades deficitarias, además de sistemas rápidos y adecuados de traslado y cuidado de pacientes.
- Es necesario evaluar las condiciones de la infraestructura hospitalaria del país. El número de hospitales parece ser suficiente para el tamaño de la población, pero las capacidades de infraestructura, incluyendo camas, no lo son. Existen 28 camas por 10 mil habitantes en el país y el estándar internacional es de 40 camas por 10 mil. De estas 28, solo 8 se encuentran operativas y el 54% se encuentra en los estados más urbanizados¹³. En particular, debe atenderse urgentemente el alto déficit de camas para cuidados intensivos y de personal especializado intensivista. Es necesario igualmente, evaluar la situación de las maternidades y adecuar las instalaciones y los ambientes, así como la dotación de equipos para la atención de embarazos y de neonatos de alto riesgo.

¹³ Provea, Informe Anual 2004-2005.

Enfermedades y muertes evitables

La mortalidad infantil (0-1 año de edad), ha venido descendiendo lentamente pero con oscilaciones en los últimos años. En los noventa, se situó en una tasa promedio de 22,6 y llegó a 13,6 en el 2006. Dicho descenso es quizá debido a la movilización de mujeres voluntarias en promoción de la salud dentro de la Misión Barrio Adentro, dado que las muertes infantiles son altamente sensibles a la educación de las madres. La mortalidad post-neonatal (de 28 días a 1 año de nacido), más asociada a condiciones socio-económicas y ambientales es la que más se ha reducido; sin embargo las enfermedades infantiles por infecciones y problemas respiratorios siguen creciendo. En cambio, la ocurrencia de muertes neonatales (0 a 28 días de nacidos) continúa estancada. Las causas más importantes son las afecciones perinatales, las anomalías congénitas, las enfermedades infecciosas intestinales, los accidentes, la influenza y la neumonía. En estas muertes tiene una importante incidencia los embarazos precoces, la falta de controles prenatales y la desnutrición.

Las muertes maternas (durante el embarazo o antes de los 42 días posteriores a su terminación) siguen siendo altas y continúan igual durante los últimos años. Entre 1999 y 2005, se produjeron 328 muertes maternas anuales en promedio. Éstas tienen relación directa con las consultas tardías en el embarazo. En la Maternidad Concepción Palacios de Caracas, principal centro de referencia nacional, más de 40% de las parturientas reciben atención médica por primera vez en el momento del parto. Igualmente, las muertes maternas están asociadas con embarazos de riesgo en mujeres de 15 a 19 años de edad, que representan el 25% de los embarazos totales, y también con abortos provocados sin supervisión médica. Los abortos registrados oscilan entre 300 y 400 mil al año. Las condiciones de las maternidades inciden directamente en estas muertes, básicamente: la falta de servicios y camas obstétricas, las deficiencias en personal y en equipos de cuidado intensivo, así como los ambientes y tratos inadecuados para las mujeres embarazadas o parturientas.

Hasta los años noventa se había logrado controlar enfermedades de carácter endémico que se relacionan con ciclos climáticos y condiciones medio-ambientales. En los últimos años han aumentado particularmente los casos de dengue y sarampión, así como en ciertos años han tenido repuntes los casos de malaria, fiebre amarilla, tuberculosis y recientemente mal de chagas. Al respecto: *"Venezuela sigue sin alcanzar una cobertura superior al 95% necesaria para evitar el resurgimiento de enfermedades controladas en épocas pasadas"*¹⁴. Asimismo, el VIH continúa una tendencia ascendente, de 110 mil casos en el año 1999 actualmente se calcula un total de 200 mil casos, de los cuales solamente 13% reciben terapia antiretroviral proporcionada en forma gratuita por el Estado desde el año 1999.

Finalmente, la violencia es un grave problema de salud pública para el cual las condiciones sanitarias del país no están preparadas. En las últimas décadas, la mortalidad descendió pero redujo su velocidad hasta una tasa promedio anual de 4,5 muertes por cada 100 mil habitantes. Las razones para esta desaceleración se encuentran en el aumento de las muertes violentas (homicidios, suicidios, accidentes de todo tipo y otras causas) que afectan fundamentalmente a los hombres entre los 15 y los 40 años de edad. Los homicidios pasaron del cuarto lugar al tercero entre las principales causas de muerte, pero, *"...si contamos en conjunto las muertes violentas (...) tenemos un total de 23.005 muertes, el 22% de total de muertos, por lo tanto las "muertes por accidentes y violencia" pasan a ocupar el 1er lugar como causa de muerte en Venezuela"*¹⁵.

¹⁴ Provea, Informe Anual, 2005-2006, Pág. 163.

¹⁵ Alejandro Risquez: Epidemiología de la mortalidad por violencia como problema de salud pública en Venezuela. Encuentro Nacional de Demógrafos y Estudiosos de la Población. Cambio Demográfico y Desigualdad Social en Venezuela al inicio del Tercer Milenio. 24 al 26 de noviembre de 2004.

Deficiencias nutricionales crónicas

Entre los años noventa y los actuales, el país presenta un aumento del deterioro en la situación nutricional relacionada con el déficit nutricional crónico, que es causa de una insuficiente ingesta de alimentos de largo tiempo o "hambre oculta", así como del sobrepeso. En los años 1990-92, el porcentaje de población sub-nutrida era de 11%, para 1999-01 alcanzó un 24% y hoy se estima en 18%. Se calcula que el grado de calorías consumidas ha bajado de 2.460 a 2.196 durante estos años¹⁶, a pesar de que el consumo de alimentos mejoró levemente. Al mismo tiempo, ha venido aumentando el porcentaje de niños con bajo peso al nacer, pasando de 8,8% en el 2000 a 9,1% en el 2006, así como las muertes por desnutrición de 3,8% a 5,3%, siendo el 52% de estas muertes en niños menores de 1 año¹⁷.

Las causas del retroceso en materia nutricional, son el desempleo, el bajo poder adquisitivo de los ingresos y los desabastecimientos en ciertos rubros fundamentales para una buena dieta diaria. Entre los rubros que menos se consumen se encuentran aquellos con mayor grado de proteínas como son la carne, el cerdo, los huevos, los embutidos y la leche. La intervención del gobierno en el abastecimiento y distribución de alimentos a través de la Misión Mercal ha logrado mejorar la accesibilidad de productos en los sectores populares. Sin embargo, estas medidas no han sido enfocadas en los problemas estructurales que requieren políticas estables y de largo plazo. Su implementación ha respondido a coyunturas que han hecho incrementar los grados de dependencia del país de las importaciones de alimentos.

Las oportunidades educativas

A finales de los noventa, la matrícula educativa en educación básica por primera vez decreció después de haber alcanzado ritmos de crecimiento interanuales de 3% en forma sostenida, bajando de 91% a 90% entre los años 1997-1999. Los impactos económicos, además de una reducción en la cantidad de planteles educativos públicos tuvieron incidencia en este retroceso. Igualmente se agravaron los problemas de prosecución y deserción, fundamentalmente en los niveles de educación media. Los factores más relacionados con estos problemas eran la inserción temprana en el trabajo, la falta de documentos de identidad y de escolaridad, el embarazo adolescente y la nupcialidad, así como la violencia en las comunidades y las escuelas. En las décadas anteriores, la calidad educativa también comenzó a ser fuertemente cuestionada, sobre todo en relación con el debilitamiento de políticas dirigidas hacia la preparación y actualización del personal docente.

Recuperación de las matrículas educativas

Entre los años 1999-2002, se produjo un repunte importante en todas las matrículas del sistema educativo superando, en el caso de la educación básica, el ritmo de crecimiento logrado en la década anterior, con un promedio de 4% anual en los años 2000-2002. Esto significó un total de 4.8 millones de niños y adolescentes matriculados en todo el país. La mayor tasa de crecimiento fue en la etapa de 7mo a 9no grado con un crecimiento interanual promedio de 8% y un total de 1.3 millones de adolescentes matriculados. Sin embargo, luego de los eventos ocurridos en los años 2002-2003 donde el ritmo fue negativo, no se volvieron a recuperar estas tasas. En la educación básica, los ritmos decayeron a menos de 1% anual, manteniendo prácticamente la misma cantidad de matrícula y, específicamente en la etapa de 7mo a 9no grado, el crecimiento se redujo a 2%.

¹⁶ Informes de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

¹⁷ Sistema Integrado de Estadísticas de Venezuela (SISOV).

Caso similar ocurrió en la educación media, con la diferencia de un salto significativo en la tasa de crecimiento de los años 2003-2004 donde el porcentaje alcanzó 11%, pasando de 512 mil a 569 mil matriculados, lo cual permitió mantener después un ritmo de 8% con el que aumentó la matrícula a más de 600 mil alumnos. En la educación inicial (maternal y preescolar), el ritmo de crecimiento fue de 3% interanual entre los años 2000-2002 con tendencia a crecer, llegando al ritmo más alto de 7% interanual en el período 2004-2005 con 1 millón de niños matriculados. No obstante, todavía existen unos 200 mil niños adolescentes entre 12 y 14 años que no han completado la educación básica hasta noveno grado, más de 600 mil niños entre los 0 y 5 años de edad que no se encuentran matriculados en la educación inicial y aproximadamente unos 900 mil jóvenes entre 15 y 17 años que deben terminar la educación media.

Mayor cobertura de educación pública pero sin ritmo sostenido

En el país existen más de 25 mil planteles educativos, la mayoría pertenecientes al Estado, aunque cerca del 15% de los privados reciben subvenciones públicas. Desde hace varias décadas, los planteles públicos cubren más del 80% de la matrícula de educación básica e inicial y un 70% de la educación media. Hasta 1998, el ritmo de crecimiento de la matrícula en educación pública era superior al de la privada, pero a partir del año 2000 la tendencia cambia a favor de esta última, la cual llegó a mantener ritmos interanuales de 3% anual en los años 2004-2005, período en el que la pública bajó su ritmo de crecimiento a menos de 1%.

La tendencia es algo distinta en el caso de la educación media. Entre los años 2000-2003, el crecimiento de la matrícula pública fue casi el doble de la privada, hasta que en el período 2004-2006 la privada comenzó a ser mayor. En la educación inicial, los mayores repuntes de matriculación se han debido a los ritmos de crecimiento del sector privado, manteniendo un crecimiento superior a la pública desde el año 2003. Asimismo, los planteles educativos públicos en los últimos años han crecido en una proporción mayor a la década pasada. Entre los años 1994-98 el crecimiento fue de 9%, mientras que en entre los años 1998-2003 fue de 13,5%. Sin embargo, los planteles privados han crecido también y lo han hecho más rápidamente que los públicos.

Déficits de cupos y de rehabilitación de planteles

En el crecimiento de los planteles públicos han contribuido las nuevas Escuelas Bolivarianas, creadas en el año 1999 para funcionar en turnos completos y bajo un modelo de atención integral que abarca educación, alimentación, salud y desarrollo comunitario. Más adelante, el gobierno implementó el Proyecto Simoncito, a fin de mejorar las condiciones sociales, educativas y nutricionales de niños entre 0 y 6 años; y creó los Liceos Bolivarianos para incrementar la cobertura de educación media y disminuir los índices de deserción en esta etapa. Hasta el presente se contabilizan unas 5.504 escuelas bolivarianas y unos 320 Liceos Bolivarianos construidos.

Sin embargo, la oferta de cupos en la etapa de 7mo a 9no grado y en la educación media parece insuficiente para la terminación de estudios de los alumnos matriculados. Existen más secciones en grados inferiores que superiores y la mayoría de los planteles no ofrece todos los niveles y grados educativos, especialmente a partir del séptimo grado. Más de la mitad de los centros educativos solo tienen capacidad para atender la etapa de educación básica hasta 6to grado, apenas un 13% ofrece educación de 1ero a 9no grado y un 5%, desde el 1ero hasta terminar el ciclo diversificado de la educación media. Algunas estimaciones indican un déficit de

5 mil liceos para cubrir la demanda de educación media y una cantidad mayor de planteles en áreas rurales, zonas fronterizas y comunidades indígenas¹⁸.

Asimismo, existen moras en relación con el mantenimiento y la rehabilitación de los planteles educativos existentes. Más del 60% de las denuncias que recibe la Defensoría del Pueblo en el área educativa, están relacionadas con problemas de infraestructura escolar. En particular, datos oficiales reportan un 35% de escuelas bolivarianas con requerimientos de ampliación de aulas, construcción de baños, cocinas y cambios de techo, y liceos con necesidades de laboratorios, reactivos e insumos para experimentos.

Mayor prosecución y problemas de calidad educativa

Durante estos años, mejoraron los niveles de prosecución del sistema educativo (de primer grado a noveno grado), pasando de un 44% en los años 1999-2000 a un 63% en los años 2005-2006. En la mejoría de estos indicadores resulta importante destacar como factores contribuyentes: la eliminación de los cobros de inscripciones en las escuelas públicas y la continuación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), creado en los noventa y continuado hasta el presente, con el cual se benefician 3.9 millones de alumnos. Sin embargo, la deserción escolar sigue afectando a 190 mil adolescentes y jóvenes cada año. De igual forma, bajaron los niveles globales de repitencia de 8,2% a 6,8% entre los años 1998 y 2006. Esta disminución fue mayor en el 7mo grado, pasando de 14% a 11%, mientras que en el 1er grado todavía se mantiene un incremento leve de 9,2% a 9,9%, durante el mismo período de años.

Pero, los problemas de calidad siguen teniendo una importante incidencia que se manifiestan en un bajo rendimiento estudiantil. Existen muy pocos estudios actualizados sobre la calidad educativa en Venezuela durante los últimos años: sin embargo, algunas evidencias indican que no se han hecho muchos avances en este sentido. Todavía se mantiene un 16% del personal educativo que no posee título docente y en 9 estados del país, este porcentaje es mayor al 20%. Asimismo, se considera muy baja la proporción de docentes actualizados en nuevos procesos pedagógicos. Apenas unos 2 mil, específicamente los que trabajan en las escuelas bolivarianas, han participado en talleres de actualización. Se suman déficits críticos de personal en áreas como Ciencias Básicas, particularmente en física y química. Las propuestas de cambio en los contenidos curriculares presentadas por el Estado, han estado orientadas más hacia elementos ideológicos que hacia aportes que mejoren sustantivamente los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los factores que contribuyen al solapamiento de los problemas

En los últimos 5 años, se han acentuado las conductas de gobierno dirigidas al solapamiento de los problemas sociales. En ello intervienen 3 factores que están presentes en la actuación del gobierno de manera global. Sin embargo, estos factores contribuyen a que los problemas tengan baja intensidad en la agenda de debate político y en las reacciones de inconformidad por parte de la población. Estos factores son: el paralelismo constitucional, la concentración del poder público y la discriminación política.

El paralelismo constitucional

Una forma en que los problemas estructurales han perdido centralidad en la agenda de gobierno, es la práctica de colocar las soluciones al margen del control institucional y jurisdiccional del propio Estado, establecido en la constitución de 1999. La argumentación que

¹⁸ Provea, Informe Anual 2006-2007.

justifica esta conducta, es que en la revolución bolivariana –ahora socialista- se requiere fundar un nuevo Estado, haciendo desaparecer el que ya existe o edificarlo desde estructuras que respondan a los principios y valores revolucionarios y no a través de reformas de las estructuras ya constituidas. Así, las dificultades y problemas por las que atraviesan las estructuras del pasado, incluyendo normas, sistemas, instituciones y servicios, son inherentes a las mismas estructuras y deben ir agotándose junto con éstas.

Esta es una de las razones por la que el gobierno ha venido haciendo ensayos de sistemas de atención paralelos, expansivos e improvisados, como lo han sido hasta ahora las misiones sociales, desatendiendo los déficits estructurales que afectan los sistemas existentes¹⁹. Dentro de estos ensayos, la idea de ideologizar a los sectores beneficiarios ha tenido mayor peso que la ética de las responsabilidades públicas con soluciones definitivas a las dificultades que éstos atraviesan. Si uno de estos ensayos no funciona o no se cumple, no es a causa de sus propios vacíos o deficiencias, sino a la escasa disciplina revolucionaria de quienes dirigen las operaciones o a las resistencias que hacen los que están en contra de la revolución.

Los sistemas paralelos constituyen una suerte de burbuja que tiene su propio lente de la realidad, para evitar supuestamente la realidad manipulada que intentan hacer ver los sectores dominantes. Cuando estos sistemas quedan fuera del control del Estado y se hacen autosuficientes, es decir, nada importante pasa fuera de ellos y todo se resuelve dentro de ellos, las garantías públicas con los problemas de los ciudadanos quedan sin efecto y se abren las compuertas a la arbitrariedad, los abusos de poder y los desvíos de recursos públicos. El progresivo desmontaje de la institucionalidad, facilita el camino para ejercer el poder directamente sobre los recursos y las personas. Es por eso que las misiones sociales no pueden definirse estrictamente como políticas públicas, sino como mecanismos de control político y social, no sometido a reglas públicas, para apuntalar las nuevas estructuras de la revolución.

La concentración del poder público

Otro tipo de conducta en la que los problemas estructurales son solapados, es la práctica de desconocer el diálogo y las vías institucionales para deliberar y llegar a consensos sobre decisiones públicas con los sectores sociales, económicos y políticos que participan en los campos donde se aplican estas medidas. De muchas maneras, las posibilidades de interactuar y dialogar con el gobierno no se han podido realizar en los últimos años. Por un lado, los espacios y los mecanismos establecidos por la constitución y las leyes para llevarse a cabo se han ido cerrando o restringiendo. Por otro lado, el gobierno ha venido utilizando formas de cooptación de los poderes públicos y de las organizaciones sociales para respaldar sus decisiones y reducir el control de los órganos del Estado y de los propios ciudadanos sobre sus actividades.

Estas conductas tienden a concentrar el poder público en los niveles centrales, específicamente en manos del poder ejecutivo. En principio, se manifestaron en posturas que iban en contra de una estructura descentralizada del Estado y a favor de una mayor centralidad en los poderes nacionales. En palabras del Presidente:

“...el llamado proceso de descentralización —tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República— fue parte de la estrategia de debilitamiento del estado nacional (...). El proceso revolucionario tiene que ir en sentido contrario, tiene que repotenciar la unidad nacional. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, (...) porque me suena a descabezamiento, (...), quitar el centro, y todo requiere un centro. (...). En vez

¹⁹ D’Elia y Cabezas (2008): Las misiones sociales en Venezuela. ILDIS.

de descentrar o descerebrar, vamos a centrar, a multicentrar. El país puede tener varios centros, (...) que se conviertan en centros de dinamización del poder económico, el poder político, el poder militar, el poder moral, el poder social”²⁰.

A partir del año 2005 y particularmente con el plan hacia el socialismo presentado por el gobierno en el 2006, las conductas de concentración del poder público se acentuaron como se expone a continuación dentro del esquema de centralidad del poder planteado por el Presidente:

Poder económico: Las relaciones de diálogo y consulta del gobierno con el sector empresarial han sido prácticamente inexistentes y frente a la reducción del aparato productivo privado en el país, el gobierno ha respondido con la adquisición de más de 1.000 empresas privadas inactivas por medidas de expropiación²¹ para convertirlas en empresas “cogestionarias”. Otras se han nacionalizado por ser consideradas de carácter estratégico para la seguridad económica nacional²². *“El signo característico de estas formas de producción es el control, directo o indirecto, del Estado en la planificación, financiación y toma de decisiones de todo el sector productivo nacional, al ser el principal propietario, inversionista y cliente...”²³.*

Poder político: Se han debilitado las estructuras donde los partidos políticos pueden optar a posiciones de gobierno. Antes que fortalecer la descentralización financiera y administrativa de estados y municipios, se prefirió la desconcentración económica y la asignación de recursos en forma directa a las organizaciones comunitarias. Progresivamente, el gobierno ha creado una estructura centralizada del Estado que tiene hasta ahora como pivote a los Consejos Comunales. Se ha planteado incluso la propuesta de un nuevo Estado Comunal que funcionaría sin participación de los estados y municipios y que circunscribe el alcance de las decisiones ciudadanas a la ejecución de recursos para resolver obras menores dentro de las comunidades.

Poder militar: Los cuerpos militares fueron unificados en la Fuerza Armada Nacional y se ampliaron las incorporaciones de civiles a las reservas militares para labores de defensa nacional, cooperación en el orden público y participación en el desarrollo social del país. Hasta el año 2005 se habían alistado en la reserva unos 80 mil civiles y se esperaba llegar a 1.4 millones en los años siguientes. En las propuestas de gobierno, se ha mencionado la transformación de estas reservas en Milicias Populares para que los propios ciudadanos defiendan el proceso revolucionario de enemigos internos y externos.

Poder moral: La interferencia del gobierno central en las designaciones y actuaciones de los cuerpos directivos de los poderes públicos ha conducido a graves problemas de control sobre las decisiones tomadas por el ejecutivo. La participación de organizaciones civiles en los comités que evalúan las postulaciones a estos cargos, no se ha puesto en práctica de acuerdo con procedimientos constitucionales, ni han procedido los recursos de amparo introducidos por estas organizaciones en contra de estas designaciones. En las últimas actuaciones de estos poderes, ha sido evidente su inhabilitación para intervenir en las decisiones del poder ejecutivo, aún cuando sean inconstitucionales como lo fue el proceso a través del cual se formuló una propuesta de cambio sustantivo de la constitución de 1999, haciéndola pasar por una reforma.

²⁰ Chávez (2004): La Nueva Etapa: el Nuevo Mapa Estratégico. Reunión de Alto Nivel de Gobierno.

²¹ Estas expropiaciones se han hecho bajo el Acuerdo Marco de Corresponsabilidad para la Transformación Industrial o Programa “Fábrica Adentro” cuyo objetivo es garantizar la soberanía económica y democratizar las relaciones de producción.

²² Electricidad de Caracas, Compañía Anónima Nacional de Teléfonos (CANTV), Asociaciones Estratégicas de la Faja Petrolífera del Orinoco.

²³ Provea, Informe Anual 2006-2007, pág. 115.

Poder social: El gobierno ha inducido la creación de organizaciones sociales voluntarias que poco a poco se han ido convirtiendo en gestoras de los sistemas paralelos, sin mayor autonomía ni poder de decisión en éstos. También se han creado sindicatos bolivarianos en la administración pública y en el sector educativo, desconociendo las organizaciones de trabajadores existentes. Particularmente, en los temas laborales, el gobierno toma decisiones sin consultar a trabajadores ni empleadores, eliminando los sistemas de decisión tripartitos, lo que debilita el diálogo con sectores organizados que no están a favor de la revolución.

La discriminación política

Entre los factores que también hacen posible mantener fuera de foco los problemas estructurales que afectan a los venezolanos y ejercer control sobre las manifestaciones de insatisfacción, los cuestionamientos y las protestas públicas, se encuentran las prácticas de discriminación política estimuladas por el gobierno en los ámbitos donde éste interviene. Específicamente, los casos de discriminación por este motivo han sido más visibles en el campo laboral, antes y después de los eventos electorales donde el gobierno ha tenido riesgos de salir desfavorecido, como el referendo revocatorio del año 2004, o como lo fue de hecho en el referendo sobre la reforma constitucional en el año 2007.

Así lo muestran datos aportados por organizaciones de derechos humanos y por los propios afectados. Entre los años 2003-2007, la ONG Control Ciudadano reportaba un número de 199 víctimas de discriminación política, la mayoría causadas por el gobierno a los empleados públicos a través de despidos o de jubilaciones anticipadas. Al respecto "*...la Federación Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP) presentó un Recurso de Amparo Constitucional a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 13 de julio de 2004, (...) en el que se identificaban al menos 695 empleados públicos removidos de sus cargos, otros transferidos por haber aparecido en la Lista de Tascón*"²⁴.

A consecuencia de la discriminación política, Provea ha observado una mayor politización en los agentes económicos y en los trabajadores que dependen del Estado, lo cual disminuye la transparencia en las actividades públicas y vulnera la estabilidad laboral de los empleados: "*Como resultado de la preponderancia del Estado en las relaciones laborales, las tendencias políticas de trabajadores, contratistas y empleados públicos se han convertido en un elemento clave para la obtención y el mantenimiento en el empleo. Así como la conservación de contratos, adquisición de divisas, otorgamiento de licencias, entre otros. La discriminación por motivos políticos se ha convertido abiertamente en una política de Estado, sin que se hayan aplicado remedios adecuados para prevenirla y sancionarla*"²⁵.

La discriminación política se extiende a las organizaciones no gubernamentales no alineadas con el gobierno. De posturas de descalificación pública a sus integrantes, el gobierno pasó a medidas que cohiben a las organismos públicos nacionales e internacionales prestar apoyo financiero a las ONG's. A tal efecto, durante los años 2000-2003 prácticamente se eliminaron las transferencias y donaciones públicas a organizaciones no gubernamentales de desarrollo. En el año 2004, una propuesta de reforma al Código Penal que luego fue desechada por el propio gobierno, penalizaba con presidio de hasta 30 años a quienes obtuvieran fondos nacionales o internacionales destinados a la desestabilización social o a la realización de acciones en contra de la integridad del territorio o del Estado. En el año 2006, fue aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional, la Ley de Cooperación Internacional la cual obliga a que todos los

²⁴ Informe sobre la Discriminación Política en Venezuela (2003-2007). Estudio de Casos. Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional.

²⁵ Provea, Informe Anual 2006-2007. Pág. 107.

fondos internacionales que reciben las organizaciones no estatales sea sometidos a registro, escrutinio y eventual aprobación por parte de un órgano centralizado del Estado.

Lo más preocupante de esta situación es que la discriminación política practicada en forma sistemática conlleva a la violencia. En relación a la situación de los defensores/as de derechos humanos, la ONG Vicaría de Derechos Humanos preparó un informe con datos entre 1997 y 2007, donde se observa un aumento de los ataques, agresiones y obstáculos cometidos en un 60% y 80% por el Estado, contra estos defensores. Asimismo, este informe revela la siguiente situación: *"...por primera vez en la historia democrática de Venezuela, en este período se registraron asesinatos y ejecuciones de defensores y defensoras de derechos humanos, los cuales suman 72, desagregados en 6 defensores de derechos humanos pertenecientes a ONG o a comités de familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos; 52 defensores de derechos laborales y 14 defensores del derecho a la tierra"*²⁶. En un 10% de estos casos se presume la participación directa de funcionarios del Estado y en el 90% se presume la modalidad de "sicariato" o "muerte por encargo".

Algunos ejes de discusión para debatir soluciones en política social

Con el fin de ofrecer aportes a la discusión de alternativas en materia de política social que permitan abrir soluciones a los problemas sociales esbozados en las páginas anteriores, desarrollaremos dos ejes de trabajo que, en primer término, pretenden elevar la discusión a un plano donde no se caiga en nociones reduccionistas, regresivas o residuales de la política social y que, en segundo término, permitan considerar los factores que en la actualidad están interviniendo y facilitando las conductas de gobierno. Estos ejes son: Estado Social y Sociedad Civil. La política social que se desprende de estos dos ejes es una política social enfocada en derechos.

Estado Social como contrato

Suele entenderse Estado Social como un Estado con mayor fuerza de intervención en los asuntos sociales. Si bien en Venezuela el Estado ha tenido este rol, no es menos cierto que dicha cualidad no dejó en el país una base estable de bienes y servicios, ni tampoco creó mayores condiciones de desarrollo. El Estado social de las décadas pasadas fue un instrumento para regular de qué modo y quiénes podían ejercer control sobre el poder público, así como para disminuir los conflictos sociales a través de la distribución de los beneficios derivados de la renta petrolera como condición para estabilizar la democracia. El declive social que comenzó en los años setenta y se extendió hasta los noventa nos habla de grandes esfuerzos perdidos en algunos avances sociales que se lograron en aquel Estado, pero también de grandes oportunidades desaprovechadas para trascender aquella visión y evitar que éste se convirtiera en un Estado sin controles o en un poder tremendamente condenado a desbocarse por estar regulado dentro de sí mismo.

Hoy en día, la idea de Estado social adquiere forma de contrato, en el sentido de Estado de derecho u orden construido socialmente y regido por mandato constitucional, es decir por normas y reglas públicas de convivencia, democracia y bienestar de las cuales se dota la propia sociedad y en las que el Estado que conocemos como autoridad pública separada en varios poderes e instituciones, ya no puede comportarse como dueño de sí mismo, sino al servicio de la sociedad. De poco vale ejercer el derecho a elegir gobernantes cada cierto tiempo si después, quienes son elegidos para ocupar cargos públicos, se erigen en mandatarios del ordenamiento

²⁶ Vicaría Episcopal de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Caracas. Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en Venezuela, 2007.

social adaptándolo a la medida del gobierno. Estando bajo control constitucional, la acción del Estado no está sometida a la “voluntad política” de quienes ejercen cargos de gobierno, sino a la obligación que éstos tienen –sean quienes sean- de responder a las garantías fundamentales que se deben a los ciudadanos, establecidas en ese contrato.

Lo social no se refiere aquí a las competencias que tiene la organización burocrática del Estado para intervenir en materia de la procura existencial; lo social significa aquí llenar de sociedad lo que le pertenece por derecho propio y que se extiende por su voluntad a la vida pública. De hecho, buena parte de las debilidades que han tenido los derechos sociales históricamente para convertirse en garantías públicas (empleo y renta, alimentación, salud, educación, vivienda), se debe a que estos se asimilan con bienes y servicios cuya producción depende del nivel que alcancen las capacidades y recursos gubernamentales. Aquí los derechos sociales son dependientes del Estado como organización y ésta se atribuye los límites y medios para obtenerlos, porque no existe un continente mayor al mismo Estado en el cual puedan ser colocados y desde dónde puedan ser invocados y exigidos.

Con la constitución de 1999, se logró un gran avance en la idea de un Estado social como contrato. En esta constitución, los derechos sociales se formulan como garantías absolutas que generan obligaciones al Estado venezolano y no como principios generales o intervenciones relativas a sus posibilidades. Pero quizá lo más importante es que abunda en el reconocimiento de los grupos sociales para participar en la vida pública como sujetos de estos derechos. La inclusión y la participación son los dos elementos que más destacan en el carácter social de la constitución. Sin embargo, en esta misma constitución aparece de nuevo y con mucha fuerza el Estado como el que garantiza por sus medios y capacidades los derechos sociales. De hecho en ciertas partes del texto constitucional, la idea de Estado social se hace de manera inversa, como sociedad al servicio de la organización estatal: el Estado tiene tanta superioridad sobre la sociedad que ésta debe participar en su seguridad y defensa.

En la práctica, estas dos últimas acepciones de lo social son las que han prevalecido más en las conductas del gobierno: *“Lo social ha sido concebido como una ampliación de la voluntad del Estado y a través de ésta, el gobierno demanda legitimación al tiempo que controla a vastos sectores de la sociedad, de esta forma, el desempeño en la cuestión social no es lo importante ya que lo político se muestra como lo predominante. Con ello se está afectando las bases de la gobernabilidad, de la democracia, de la ciudadanía y los derechos, dejando al descubierto procesos de desintegración y fragmentación social, aumento de la violencia, la inseguridad ciudadana y la intolerancia”*²⁷. Tomamos entonces la idea de Estado social como contrato, para explicar mejor las características de una política social enfocada en derechos. Una política social como ésta tendría al menos 4 elementos:

- **No crea dependencias del Estado:** las políticas que generan condiciones de dependencia instrumentalizan a las personas para fines de poder político o económico. El Estado ya no es el lugar para ganar capital político, porque el poder en éste se encuentra sometido a otro poder que no puede corporativizarse por grupos o sectores particulares. El lugar del debate político y de ganar respaldos a una tendencia, es el de la sociedad y no el del Estado. Así, los partidos por ejemplo deben tener base social a partir de sus proyectos y trayectoria, y del trabajo con su militancia.
- **Es universal:** esto quiere decir que todos están incluidos y que las medidas o acciones que se tomen deben procurar ser públicas, estables y permanentes. Nuevamente, la universalidad no significa que sea la propia organización del Estado la que garantice los

²⁷ Maingón (2003): La política social en Venezuela: 1999-2003. Mimeo.

derechos, sino que los derechos puedan garantizarse a través de sistemas y mecanismos sometidos a reglas públicas. Tampoco significa centralizar las decisiones o hacer homogéneo un beneficio, es decir, lo mismo para todos. Alcanzar la universalidad requiere la mayor autonomía de sus componentes para articularse y expandirse donde sea necesario y de la manera más apropiada para hacer de la garantía un hecho.

- **Es integral:** en esto es importante entender que la política social no es para los más pobres ni para los más necesitados. Éstas son situaciones y no identidades de los grupos sociales. De ser esto último, los pobres habrán decidido serlo por propia voluntad. Por lo tanto, no es la pobreza o la necesidad la que define el derecho, sino la cualidad de persona y el mejoramiento constante de la calidad de vida. Este concepto relaciona la satisfacción de bienes y servicios con los entornos, ambientes o espacios donde se vive, así como con la propia acción de las personas y su poder de decisión en el marco de la red de vínculos con otros para mejorar y expandir su bienestar de manera digna y autónoma, de acuerdo con valores, expectativas y aspiraciones propias.
- **Es cohesiva:** porque no se enfoca solamente en la prestación de servicios o programas, sino que arma procesos para intervenir sobre grandes agregados institucionales y financieros que permitan transferir activos a la sociedad y expandir el acceso a bienes públicos. Las ciudades son en esencia marcos cohesivos que a través de bienes compartidos estrechan relaciones y abren mayores espacios para la vida pública. Mientras más dispersos y aislados sean los asentamientos humanos más exclusión y pobreza habrá. La urbanización es un hecho inevitable y es en los territorios urbanos donde se presentan los grandes retos para la integración social y la calidad de vida.
- **Es equitativa:** siendo que en la vida existen diferenciales de poder y opciones de vida diferentes, es indispensable la puesta en práctica de la equidad. La equidad supone actuar sobre todos aquellos factores que afectan el bienestar de las personas o limitan el acceso de éstas a los medios para desarrollarlo. En la equidad deben promoverse medidas para actuar sobre la discriminación, así como deben generarse medidas para corregir, contrarrestar y reducir las disparidades existentes y abrir todas las opciones posibles para todos los grupos sociales. La equidad también significa que las personas, grupos, sectores e instituciones se relacionen entre sí y compartan costos y beneficios, de tal manera que el resultado sea un sistema de reciprocidad y protección, donde todos tengan el deber de contribuir con los otros y el derecho a recibir de los demás, en proporción a sus capacidades y necesidades.

Presencia e incidencia de la sociedad civil

¿Un marco constitucional es suficiente para que el Estado venezolano recupere su lugar en la sociedad? Efectivamente no lo es. Para que realmente el Estado social tome la fuerza de contrato es necesario una mayor presencia de la sociedad civil en la vida pública y mayores capacidades de incidencia por parte de ésta. La sociedad civil puede ser definida como el campo de la participación ciudadana que adopta como lema o causa las virtudes y los significados esenciales de la democracia. Este concepto, tal como puede entenderse hoy día, no se refiere estrictamente a un grupo de organizaciones, sino a una conducta o acción de carácter asociativo que se proyecta de múltiples formas hacia el interés general o público, visto desde lo que concierne a la soberanía, las libertades, los derechos y la vida de lo/as ciudadano/as.

Todas las organizaciones sociales pueden actuar como sociedad civil, incluyendo los partidos políticos cuando por ejemplo se vulneran derechos políticos o las empresas cuando se vulnera por ejemplo la libertad de asociación. Sin embargo, corresponde a la sociedad cierto tipo de

actuación que requiere de esfuerzos compartidos y de condiciones de autonomía que no todas las organizaciones sociales están en condiciones de lograr. Las características de esta actuación, se resumen de la siguiente forma:

- La formación de **identidades** propias que permita a los ciudadanos asumirse y hacerse reconocer como sujetos y actores de la vida pública, señalando aquellas diferencias que resguardan su autonomía de formas de subordinación. La sociedad civil es no gubernamental, no militar, no lucrativa, no religiosa y no partidista.
- La construcción de una **visión conjunta sobre los asuntos colectivos relevantes**, la reivindicación de estos asuntos para que entren dentro del interés público y la interposición de demandas para resolverlos.
- El reconocimiento y reinterpretación de derechos, así como la generación de **vínculos jurídica y políticamente exigibles** entre el Estado y las personas, para su respeto, protección y satisfacción.
- La colocación de los **poderes y los conflictos bajo control jurisdiccional e institucional**, y garantizar que los órganos y normas emanadas de ellos hayan sido legítimamente constituidos.

Particular importancia tiene la sociedad civil en la construcción de una institucionalidad democrática que coincida con las fortalezas constitucionales actuales en el campo de lo social y que pueden resumirse, como ya se mencionó anteriormente, en la inclusión y la participación. La primera se refiere a la más amplia participación posible en las decisiones que afectan la vida colectiva; la segunda, a los mecanismos y medios a disposición de los ciudadanos para hacer valer su voluntad en estas decisiones. En este sentido, una agenda de incidencia pública de la sociedad civil que fortalezca esta forma de institucionalidad podría tener los siguientes puntos:

- Ampliación y acercamiento de los asuntos públicos de carácter estratégico para la sociedad donde pueden intervenir los ciudadanos.
- Reconocimiento de los ciudadanos y los grupos sociales a los que éstos pertenecen como sujetos de participación.
- Equidad en el acceso y en la posición que los sujetos ocupan dentro de los espacios con mayor influencia en las decisiones colectivas.
- Calidad democrática de los espacios de toma de decisión y mayores capacidades o habilidades democráticas en los sujetos que participan.