

Una democracia no tan participativa



En medio de una fuerte polarización política, la discusión sobre el impacto de la crisis económica internacional en el país se ha visto postergada. Una serie de planes impulsados desde el Gobierno intentan asegurar la seguridad alimentaria, el acceso universal a los sistemas de salud, a la vivienda y a la educación. Sin embargo, hay problemas con la distribución de alimentos, reducciones en los planes de salud e insuficiente respuesta a la demanda de viviendas. Es en educación donde los resultados se acercan más a los esperados.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)
Rafael Uzcategui

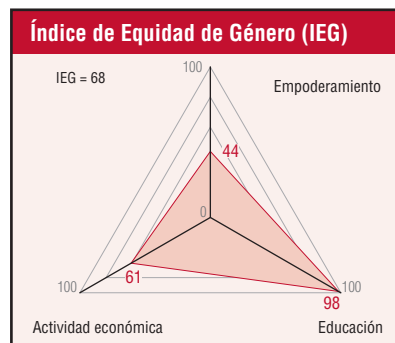
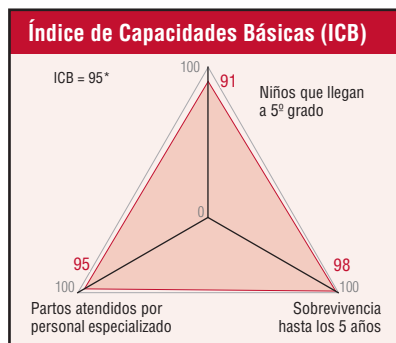
Tras lograr la ratificación para un segundo período presidencial en diciembre de 2006, el primer mandatario Hugo Chávez alcanzó, en febrero del 2009, la aprobación de una Enmienda Constitucional que le permitiría la reelección indefinida. Dicho proceso electoral generó una amplia polémica y revitalizó la polarización existente en la sociedad venezolana.

El clima electoral postergó la discusión acerca de las posibles consecuencias de la crisis económica mundial en el país¹. A pesar de la alta dependencia de la exportación de los hidrocarburos, el presidente Chávez se mostró optimista frente al impacto de la recesión global: “El precio del petróleo pónganmelo en cero y Venezuela no entra en crisis”². El incremento de los precios del crudo generó considerables ingresos y excedentes monetarios, lo que redundó en el aumento sostenido de las importaciones y un alto grado de endeudamiento público. La bonanza petrolera posibilitó, a su vez, el desarrollo de diferentes programas sociales – denominados “misiones”– y la reducción de los índices de pobreza.

Según la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009³, los ingresos petroleros representan 46,5% de las fuentes de financiamiento del país. El 12,5% del total presupuestado se encuentra destinado a los programas y misiones sociales. A pesar de que esta planificación hace énfasis en la inversión de índole social, se estima una inflación de 15% para el período – 4 puntos por encima de la estipulada para el año 2008, cuya tasa inflacionaria real se ubicó en 30,9%, la mayor de la región por tercer año consecutivo⁴.

Seguridad alimentaria

En 2004, a través del Decreto Presidencial Nº 3118, se creó el Ministerio de Alimentación, cuya misión era generar el establecimiento de las reservas operativas y



estratégicas de alimentos que garantizaran la seguridad alimentaria de la población. A su tutela se asignaron la misión alimentación que nació en el año 2003 con la Red de Mercados de Alimentos CA-MERCAL, la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos y las 1.000 casas de alimentación conformadas en el año 2004 y que actualmente llegan, según cifras del ministerio, a 5.963 activas; 65 no-operativas y 47 inactivas⁵.

Entre los rubros más sensibles a la inflación estuvieron los alimentos. Estadísticas del Banco Central de Venezuela señalan que entre marzo del 2007 y marzo del 2008 su precio aumentó en un 42,6%, la variación más elevada de los últimos 11 años. Dicha tendencia se mantiene hasta el presente, con el permanente incremento de los precios al consumidor. Algunas otras variables atentan contra los esfuerzos estatales por garantizar el derecho a la alimentación de las poblaciones más vulnerables. Desde el año 2006 el país se ha visto afectado por una fluctuante situación de desabastecimiento alimentario, la cual alcanzó su mayor grado de intensidad entre finales del 2007 y comienzos del 2008, época en la cual 13 de los alimentos pertenecientes a la canasta básica registraron problemas de escasez.

A pesar de promover un discurso en favor de la soberanía alimentaria, el Gobierno recurrió al aumento de las importaciones. El ministro de alimentación reconoció que MERCAL, programa social que distribuye productos subsidiados en las zonas populares del país, importaba 70% de los rubros que ofertaba. Para 2008 se calculó que 45,6% de las 2.460 calorías promedio que se consumieron diariamente en Venezuela eran de alimentos comprados en el extranjero. En ese año, MERCAL benefició a 9.642.170 personas, logrando la venta de 1.297.506 toneladas de alimentos. En enero del mismo

año, se creó la Productora y Distribuidora de Alimentos (Pdval), industria filial en el área agrícola de Petróleos de Venezuela. El ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, Rafael Ramírez, anunció que sería una red alimentaria a escala nacional que permitiría el acceso de los alimentos a precios regulados por el Estado. Al presente, Pdval actúa paralela y bajo similar modalidad a la Red MERCAL, con un estimado de distribución para el 2009 de 755.000 toneladas a nivel nacional.

A su vez, debido a la mejora en su capacidad de compra, los venezolanos y venezolanas incrementaron en casi un 20% los niveles generales de consumo en el 2007. Según cifras reveladas por el presidente Chávez el consumo diario de calorías se había acrecentado un 23%, pasando de 2.202 a 2.717 calorías⁶. Los propios índices de pobreza se han visto disminuidos por los efectos de la bonanza económica producto de altos ingresos petroleros y fiscales. Datos correspondientes al segundo semestre del 2007 estimaron que la pobreza por ingreso abarca un 33% de la población, mientras que la pobreza extrema había disminuido a 9,6%⁷. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano alcanzó el 0,8263, cifra superior al 0,7793 de la década anterior. Además, el Instituto Nacional de Nutrición estableció el Índice de Prevalencia de Subnutrición para el año 2006 en 6%, cuya proyección cumpliría el Objetivo del Milenio relativo a la erradicación del hambre para el 2015. Sin embargo, el alza de los precios merma los salarios de la población. Para enero de 2009, el costo de la canasta alimentaria se ubicó en alrededor de USD 750⁸, equivalente a dos salarios mínimos (USD 371,73).

* “Niños que Llegan ...” estimado según procedimiento “1” en p. 209.

1 En noviembre de 2008 también se realizaron elecciones para gobernaciones y alcaldías.
2 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (2008). *Aún con el petróleo a cero dólares Venezuela no entraría en crisis*.
3 El Presidente de la República ordenó la revisión de los montos expresados en este presupuesto; sin embargo a la fecha de cierre del presente informe no se había publicado el presupuesto corregido para el año 2009.
4 Banco Central de Venezuela, Índice de precios. Diciembre de 2008.

5 Estadísticas del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. 25 de febrero de 2009.

6 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (2008). *Consumo per capita de alimentos aumentó y pobreza extrema disminuyó*.
7 Servicio Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela.
8 Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores.

Venezuela aún no cuenta con una estrategia integral de seguridad alimentaria caracterizada por su sistematicidad, como lo sugiere la Observación General Nº 12 del Comité de Naciones Unidas de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Si bien la distribución de alimentos a bajo costo ha logrado significativos niveles de éxito, otros aspectos, como el incremento de la producción agrícola nacional, se encuentran menos desarrollados.

El derecho a la educación

Es en el cumplimiento del derecho a la educación donde Venezuela presenta sus cifras más positivas. Para la Campaña Mundial por la Educación el país presenta algunos de los mejores indicadores de América Latina en la materia y, según la *Memoria y Cuenta 2008*, entregada por el presidente a la Asamblea Nacional el 9 de enero de 2009, en los diferentes niveles del ciclo escolar se encontraban inscritos más de 7,5 millones de venezolanos y venezolanas. Mas aún, se reveló que, con la implementación de la misión Robinson, el nivel de analfabetismo había descendido a 0,4%; y en Robinson II se han graduado más de 437 mil estudiantes, de los cuales 81 mil son indígenas.⁹ Por otra parte, fueron entregadas 345 mil becas de estudio a personas de escasos recursos, mientras que 67 mil personas fueron capacitadas para ingresar al mercado laboral¹⁰. Estas cifras coinciden con las del Ministerio de Educación, el cual para el año 2007 informó sobre un aumento del 2,8% en la disponibilidad de los establecimientos educativos con la construcción de 726 nuevos planteles. La tasa de repetición se ubicó en 5,1% entre el primero y sexto grado, mientras que los niveles de prosecución escolar continúan mejorando: de cada 100 estudiantes que se inscriben en 1º grado, 66 llegan a 9º, tres más que en el período anterior, y 22 más que en el período 1999-2000.

Derecho a la salud y a la vivienda

Si bien en la satisfacción en educación y alimentación se registraron avances, en otros derechos económicos, sociales y culturales se constataron estancamientos y retrocesos. En el derecho a la salud los avances normativos en la propia Constitución y el discurso gubernamental a favor de su promoción no han logrado superar los problemas estructurales del sector.

A partir de diciembre de 2003, el ejecutivo activó la Misión Barrio Adentro como forma de mejorar la atención primaria en las zonas populares. A corto plazo se registraron importantes avances, en parte por la participación de 14.345 coordinadores y médicos y la construcción de diferentes módulos asistenciales en todo el país. Sin embargo, en el año 2008 se constató una desaceleración de esta política sanitaria y se multiplicaron las denuncias de módulos cerrados y la reducción del número de médicos –para ese año se estimó en 8.500 el número de profesionales y coordinadores presentes en la Misión. Esta estrategia se ha desarrollado de manera paralela a la red

hospitalaria nacional, y los principales centros de salud continúan presentando graves deficiencias. Esta descoordinación se ha profundizado debido a la mora de 9 años, por parte de la Asamblea Nacional, de promulgar una Ley Orgánica de Salud.

En cuanto a la satisfacción del derecho a la vivienda el Gobierno no ha podido, en diez años, cumplir sus propios objetivos en el sector. Para 2008, según informaciones oficiales aparecidas en los medios de comunicación, se construyeron 23.223 viviendas nuevas. El Ministerio de Vivienda estimó el déficit habitacional del país en 2.800.000 viviendas – un millón correspondiente a nuevas familias, 800.000 a casas tipo “rancho” que deben ser sustituidos y otro millón a las casas ubicadas en laderas, zonas de vaguadas y de alto riesgo. Se estima que deben construirse 200 mil viviendas anuales para amortizar el déficit en una década; el año 2007 registró la cifra más alta alcanzada por el Gobierno Bolivariano, con 61.512 soluciones habitacionales¹¹. En el año 2005, el Ejecutivo elevó a rango ministerial el despacho encargado de las políticas de construcción de viviendas, medida obstaculizada por la debilidad institucional en el sector. Sólo durante el año 2008, un total de 4 funcionarios y funcionarias diferentes fueron designados como ministros de Vivienda y Hábitat, una alta rotación de los cargos de dirección que ha entorpecido la continuidad de las políticas en la materia. Para el año 2009, nuevamente la inestabilidad del ente persevera tras la fusión, en febrero, de los ministerios de Vivienda y Hábitat y el de Infraestructura, en un nuevo organismo llamado Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda.

Derecho a la vida y a la seguridad ciudadana

En el ámbito de los derechos laborales se mantuvo el descenso de la tasa de desempleo, la cual se ubicó en 7,2%.¹² Por quinto año consecutivo decrece la economía informal, 43,2% para septiembre de 2008, frente a la formal, calculada en la misma fecha en 56,8%. Sin embargo, continúa siendo elevado el porcentaje de personas que trabajan sin contar con los diversos beneficios laborales establecidos en las leyes venezolanas. Por otra parte, continuó paralizado el proceso de contratación colectiva en el sector público, lo cual reduce la capacidad de la clase trabajadora de enfrentar la inflación. El aumento de homicidios registrados en el marco de conflictos laborales asociados al derecho al empleo constituye un grave retroceso. El enfrentamiento entre sindicatos del sector construcción y petrolero por el control de los puestos de trabajo tuvo, en el año 2007, su cifra más alta – 48 líderes sindicales ejecutados por sicarios. En el año 2008 fueron 21 dirigentes asesinados.

De hecho, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas. Según cifras del Cuer-

po de Investigaciones Científicas, Penales y Criminales (CICPC), entre enero y septiembre de 2008 se registraron 10.606 homicidios por armas de fuego en todo el país. En Caracas se estima una cifra de 130 homicidios por cien mil habitantes, una de las tasas más altas del continente. Durante el año 2008 los robos registraron un aumento del 8%, los homicidios del 11% y los secuestros un alarmante incremento del 101%. Durante el año 2008 Provea monitoreó 247 casos de violación del derecho a la vida, siendo el CICPC (18,6%), la Policía del estado Lara (12,55%) y la Policía del estado Anzoátegui (7,2%) los tres cuerpos policiales que acumulan mayores denuncias.

Los altos niveles de violencia atraviesan diferentes sectores y conflictos. Según el Informe 2008 del Observatorio Venezolano de Prisiones, la población penitenciaria del país sumaba 23.457 personas. Durante ese año fallecieron por violencia 422 reclusos y reclusas, en tanto sumaron 854 los heridos y heridas por armas de fuego y objetos penetrantes. Por otra parte, en enfrentamientos vinculados a disputas por tierras fueron asesinados 7 líderes campesinos durante 2008. Según estimaciones difundidas por Braulio Álvarez, diputado y coordinador del Frente Campesino Simón Bolívar, desde que se decretó la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se han asesinado 214 campesinos.

Criminalización de la sociedad civil

Durante los años de gestión del presidente Hugo Chávez se ha promovido la participación popular en torno a la construcción de la llamada democracia participativa. Sin embargo, su impacto se ha visto limitado por la tendencia a la exclusión de amplios sectores sociales por motivos políticos o ideológicos. Se ha denunciado presión sobre los organismos públicos para participar en actos proselitistas y el establecimiento de redes clientelistas en las zonas populares que excluyen a quienes no sean partidarios del primer mandatario. En este sentido, preocupa la progresiva militarización de las organizaciones populares y su incorporación a labores de seguridad ciudadana, lo cual podría originar potenciales violaciones a los derechos humanos. En otro aspecto, continúa la tendencia a la criminalización de la protesta. Durante el año 2008 fueron monitoreadas 1.763 manifestaciones en todo el país, de las cuales 83 fueron reprimidas, impedidas u obstaculizadas por los organismos de seguridad del Estado. Al menos 89 manifestantes fueron sometidos a procesos judiciales penales por su participación en las protestas. Asimismo, 3 personas fueron asesinadas por funcionarios policiales durante manifestaciones.

Continúan evidenciándose serias dificultades de acceso a la información pública, lo cual vulnera, entre otros, el derecho de la ciudadanía a ejercer las labores de contraloría social. Para finalizar, se mantiene la obstaculización y criminalización del trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales en Derechos Humanos del país, a las cuales diferentes voceros del Gobierno acusan de tener motivaciones desestabilizadoras y ser parte de una agenda definida desde Washington. En este sentido se ha establecido como prioridad la aprobación de una Ley de Cooperación Internacional, la cual reglamentaría una serie de controles y filtros al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. ■

11 Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (2008). *Memoria y Cuenta 2007*.

12 Se está dando una amplia discusión acerca del cambio metodológico del Instituto Nacional de Estadística (INE) para medir los niveles de empleo en el país. Efectivamente, estas estadísticas incluyen a personas que hayan devenido por lo menos un salario durante el período en estudio, afiliadas a una cooperativa u otra modalidad de economía social o que hayan recibido un subsidio por parte del Ejecutivo Nacional. Hay quienes plantean que dicha amplitud legitima diversas formas de flexibilización laboral.

9 La misión Robinson usa voluntarios para enseñarle a adultos a leer y escribir, así como aritmética. Robinson II le permite a la gente obtener certificados de enseñanza primaria y/o adiestramiento para trabajos específicos.

10 Parlamento Latinoamericano. Aspectos relevantes de la Memoria y Cuenta 2008 presentada por el presidente Hugo Chávez ante la Asamblea Nacional el día 13 de enero de 2009.