

Lisette González A.

La desigualdad en Venezuela, antes y después de la Revolución Bolivariana

Desde su irrupción en la escena política venezolana en las elecciones presidenciales de 1998, en su discurso, Hugo Rafael Chávez Frías ha intentado presentarse como una alternativa de cambio revolucionario. Si bien consta también de otros importantes elementos, desde nuestro punto de vista vale la pena resaltar que en su discurso aparecen como centrales dos elementos: 1) la ruptura con el orden social y político instaurado durante los 40 años previos del sistema democrático y, especialmente, con las élites “puntofijistas”; 2) la reivindicación de las demandas de participación e inclusión de los sectores vulnerables, tradicionalmente al margen tanto de los procesos de toma de decisiones como de la riqueza nacional producto de la explotación petrolera.

Ambas características de su discurso han presentado al gobierno revolucionario como el único que ha dado respuesta a las necesidades de los sectores populares, en contraposición a los gobiernos anteriores, supuestamente orientados a la oligarquía y ajenos a los problemas de la población pobre. Este ensayo se propone exponer las orientaciones de la política pública antes y después de la llegada al poder del presidente Chávez, para poder establecer si este gobierno ha generado cambios sustantivos en las condiciones sociales de la población venezolana y, por tanto, si ha tenido algún impacto en la desigualdad.

Breve recuento de la situación social antes de 1999

La caída de la dictadura en 1958 y el consiguiente pacto entre los principales

actores políticos (partidos, grupos empresariales, militares, la Iglesia católica) dio paso a un largo período de estabilidad en el que se observó por primera vez la alterabilidad en el poder. El régimen democrático contaba con aceptación en la población no sólo por haber garantizado el derecho al voto universal, también por las promesas de mejora social que formaban parte central de su oferta. Es por ello que la intervención del Estado venezolano en el área social no era un elemento accesorio, sino que formaba parte de la estrategia de consolidación del nuevo sistema político.

Los pilares de la acción social fueron las redes públicas de educación y salud. Desde fines de los cincuenta se amplía rápidamente la infraestructura en ambos sectores, con un efecto notable: la tasa de analfabetismo de la población venezolana mayor de 10 años pasó del 49% en 1950 al 6% por ciento en el año 2000, según los datos censales, mientras que la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 56 por mil nacidos vivos en 1959 a 19 por mil en el 2000, según las cifras oficiales.

Paralelamente a la inversión pública en fortalecer el capital humano, las políticas de control de precios, protección del empleo y subsidios indirectos posibilitaron el incremento del ingreso de los trabajadores, en un contexto de crecimiento económico basado en la exportación petrolera y los recursos que ésta aportaba para sostener el gasto público. Como resultado, la sociedad venezolana observó una creciente igualación de oportunidades y movilidad social ascendente que ha sido abundantemente descrita en la literatura.

En la década de los ochenta, la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa significaron el fin de una época de superávit en las finanzas públicas. Si bien no se realiza un ajuste en el modelo económico vigente desde comien-

zos de los sesenta, la respuesta fue la caída del gasto social. Si bien la orientación de la política desde inicios de la democracia era construir un Estado del bienestar, no se logró instaurar un sistema universal, solidario e integral.

Esta crisis fiscal y de los servicios públicos en educación y salud no significó un deterioro en los indicadores sociales, pero la disminución de la construcción de escuelas y hospitales ralentizó el ritmo de mejoría de indicadores como la tasa de escolaridad o la población cubierta por el sistema de salud. Por tanto, aquellos grupos que aún no habían sido incluidos, vieron disminuir sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida. Así comienza a ser cada vez más patente la persistencia de las brechas e inequidades que se escondían detrás de los promedios nacionales, mostrándose que los beneficios del desarrollo no se habían repartido de forma equitativa.

Finalizando la década, el gobierno de Carlos Andrés Pérez se ve obligado a aplicar un programa de ajuste económico para equilibrar las cuentas nacionales, acceder a ayuda internacional e impulsar el crecimiento. Para ello se ejecutan un conjunto de medidas que afectaron directamente a la población, como liberación del tipo de cambio y las tasas de interés, liberación de los controles de precio, aumento del precio de la gasolina y de los servicios públicos. El resultado de este brusco cambio de política económica generó una alta resistencia que comenzó con el “Caracazo” y fue el inicio de una prolongada crisis política.

En materia de política social se innovó creando programas de protección orientados a la población más vulnerable. Estos programas compensatorios fueron el centro del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989) y de la Agenda Venezuela (1996). Si bien ambos implicaron gran inversión de recursos, el efecto no fue el esperado. Por una parte, tuvieron una limi-

tada capacidad de compensación por las dificultades de acceder a los grupos excluidos. En segundo lugar, centrar la política social en estos programas mantuvo inalterados los problemas de las redes de educación y salud, principal causa de las desigualdades en la sociedad venezolana.

Éste es el panorama en las elecciones de 1998: una crisis de legitimidad política y una situación socioeconómica que ha dejado a los grupos más desfavorecidos al margen de los beneficios del crecimiento. En este contexto, gana las elecciones Hugo Rafael Chávez Frías, con promesas de acabar con una forma de gobernar que ha ignorado los problemas del pueblo.

Del discurso a los hechos: la política social revolucionaria

La primera gran tarea que asume el nuevo gobierno es la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, bajo la premisa de que son necesarios importantes cambios para lograr un sistema inclusivo que estuviera realmente orientado a la participación protagónica del pueblo en las decisiones y la gestión de las políticas públicas. Desde la Constitución, la intención es generar procesos de empoderamiento de los grupos desfavorecidos, por lo que la noción de participación adquiere significados novedosos.

Uno de los énfasis en los primeros años de gestión fue la creación del Fondo Único Social (FUS, 2001), que se convertiría en la única fuente de financiamiento para la inversión social. Al mismo tiempo, se concedió gran importancia a diversos mecanismos para financiar emprendimientos populares como el Banco del Pueblo (1999) y el Banco de la Mujer (2001), entre otros.

En cuanto a los programas sociales, la primera iniciativa es el Plan Bolívar 2000,

orientado a atender emergencias sociales con participación cívico-militar. Este plan se distancia de las formas tradicionales de intervención en el área no sólo por la participación de la Fuerza Armada Nacional sino también por la ausencia de metas claras: funcionaba como un conjunto de operativos para atender necesidades diversas en las comunidades.

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y, más específicamente, en el Plan Estratégico Social (2002) se plantean por primera vez metas y estrategias de acción concretas en los diversos sectores de la acción pública (educación, salud, seguridad social, cultura, deporte, economía social, entre otras). Si bien estos documentos están orientados a la universalización de los derechos sociales como responsabilidad y compromiso de las políticas públicas, estas líneas de acción fueron difíciles de llevar a la práctica en el marco de una coyuntura caracterizada por una alta conflictividad política.

Luego de los sucesos de abril de 2002 se mantuvo un escenario de alta conflictividad política que llevó a fines de ese año al paro petrolero y huelga general que se extendió hasta febrero de 2003. Posteriormente, se mantuvieron las protestas mientras que la Coordinadora Democrática organizaba la recolección de las firmas necesarias para convocar un referéndum revocatorio que se realizaría finalmente a mediados de 2004.

En medio de este agitado contexto, surgen las misiones sociales que se convertirían en la insignia del gobierno. Las primeras misiones tienen lugar a finales de 2003: Misión Mercal (distribución de alimentos subsidiados) y Misión Barrio Adentro (servicios de atención primaria en salud en áreas marginales). A mediados de 2004 surgen las misiones educativas: Misión Robinson (alfabetización y educa-

ción primaria), Misión Ribas (educación media) y Misión Sucre (educación superior). Éstos son sólo los principales programas, tanto por su cobertura como por su difusión en los medios de comunicación, pero se crearon muchos otros para atender múltiples áreas con diverso alcance. Las misiones sociales tuvieron desde su inicio un gran componente político electoral.

La estrategia central de estos programas era atender a la población excluida de las redes tradicionales de atención y disminuir las consecuencias de los déficits de atención. Los beneficiarios podían contar, además, con subsidios directos o microcréditos para el emprendimiento. Sin embargo, centrar la política social en estos programas, al igual que en los años noventa, dejó de lado intervenir en las causas de esta exclusión, puesto que no se formularon cambios estratégicos en los sistemas de educación, salud y seguridad social orientados a garantizar el acceso universal a servicios de calidad.

La diversidad de instituciones implicadas en la gestión de estas misiones, la falta de claridad en los mecanismos de financiamiento y, por último, la poca transparencia en sus estadísticas, dificultan la evaluación de su impacto real sobre las condiciones de vida. Los estudiosos han encontrado que estos programas han estado más orientados a su ampliación inicial, pero no tanto a su consolidación por lo que los problemas de dotación y calidad de servicio son análogos a los de las otras redes del sector público.

Después de su lanzamiento y el auge entre 2003 y 2005, las misiones sociales dejan de ser prioridad en la acción social. Luego de la victoria en el referéndum de 2004 y las elecciones presidenciales de 2006, comienza la fase de construcción del modelo socialista, un nuevo orden basado en la participación directa median-

te consejos comunales y comunas. Ello se propone en 2006 con la Ley de Consejos Comunales (2006) y se modifica con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). La participación en lo público está directamente vinculada con lo territorial, estas instancias son a la vez quienes identifican las prioridades y quienes ejecutan los proyectos de intervención. Si bien son organizaciones de la comunidad con autonomía para elegir miembros y voceros, hay obligación de inscribirse en un registro centralizado y dependen directamente de la figura presidencial para la asignación de fondos. Por ello, se concluye que el resultado es un mayor control de la participación.

La inminencia de un nuevo proceso electoral llevó a un relanzamiento de las misiones sociales en 2011. Se proponen: Gran Misión Agro-Venezuela, Gran Misión Vivienda Venezuela, Gran Misión Hijos de mi Pueblo y Gran Misión en Amor Mayor. Algunas de ellas reeditan misiones anteriores con bajo impacto y algunas se dirigen a nuevos grupos. En todas se inicia el proceso de registro, pero la aceptación popular no parece tener la misma fuerza que en 2003.

Para resumir, el panorama de los programas sociales luego de 13 años de gobierno recuerda al de la década de los noventa: profusión de iniciativas que atienden a la población vulnerable con diverso grado de éxito, atomización del sector social, poca información sobre ejecución. Siguen pendientes las reformas de las grandes redes como el sistema de educación, salud y seguridad social.

Balance de la situación social después de trece años de gobierno

El mercado de trabajo ha mostrado oscilaciones por los efectos sobre la eco-

nomía tanto de la conflictividad política interna como de los altos precios del petróleo registrados en los últimos años. De acuerdo con la información disponible en el Sistema de Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (<<http://sisov.mpd.gob.ve>>), el gobierno del presidente Chávez se inicia con una tasa de desempleo del 15% que crece hasta un 19% en 2003 por causa del paro petrolero. Luego se registra una tendencia descendente, hasta alcanzar su valor más bajo en el 2009 (7,6%) y finalmente crece hasta 2011 (8,8%). Este panorama relativamente alentador se ve contrastado por las altas tasas de informalidad, que si bien muestran mejoría con respecto al valor del inicio de gobierno (51%), sigue siendo muy alta en 2011 (44%). En consonancia con lo anterior, la alta tasa de informalidad causa que sólo un 35% de la población económicamente activa se encuentre actualmente asegurada en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Si bien ello es una mejora con respecto a los valores del inicio del gobierno (22% en 1999), estos valores sólo significan haber retornado a la cobertura del sistema a inicios de la década de los noventa.

En cuanto a la educación, la matrícula escolar ha mantenido su crecimiento, con la única excepción del año 2002. La proporción de estudiantes de educación básica en planteles privados se ha mantenido estable alrededor del 17%; no ha habido un crecimiento importante de la oferta pública. La tendencia es ligeramente distinta en educación media, con un descenso de la matrícula privada del 33% en 1999 al 28% en 2008.

La situación de salud muestra mejoría en algunos indicadores como la tasa de mortalidad infantil, que en 1999 era de 19 defunciones por mil nacidos vivos y desciende hasta 14 por mil en el año 2008. Sin embargo, otros indicadores muestran una tendencia errática, como la tasa de

mortalidad materna, que registraba 59 defunciones por cada mil nacimientos en 1999 y en 2008 se observa una tasa de 63 por mil. Al mismo tiempo se observa un incremento en la cobertura de las vacunaciones de la triple (difteria, tétanos y tosferina) del 70% al 92% entre 2001 y 2010, pero una disminución de las vacunaciones contra la tuberculosis (BCG) del 93% al 73% en el mismo período. Si a lo anterior sumamos la dificultad para acceder a estadísticas actualizadas sobre infraestructura y acceso a los servicios, resulta arriesgado adelantar conclusiones sobre las variaciones de la salud de la población venezolana a lo largo del período.

A pesar de las tendencias contradictorias que se han mostrado a través de los indicadores sobre los diferentes aspectos de la situación social, los índices de pobreza según ingreso muestran una mejoría constante: mientras la pobreza en 1999 afectaba a un 42% de los hogares, en el 2007 la incidencia había disminuido al 29%.

Todo lo anterior parece mostrar un panorama en el que ha habido pocas variaciones estructurales de las desigualdades que han caracterizado a la sociedad venezolana al menos desde los años ochenta. La mejora que se puede percibir en las condiciones de vida es imputable a los aumentos del ingreso de los hogares, fruto tanto del crecimiento económico sostenido por los altos precios petroleros, como de las transferencias de ingreso asociadas a las misiones y otros programas sociales. Los indicadores no parecen dar cuenta de una transformación revolucionaria de la sociedad venezolana; muy por el contrario, se mantienen los problemas institucionales que explican en gran medida la persistencia de las desigualdades.

Lisette González A. es licenciada en Sociología (Universidad Católica Andrés Bello, Caraca-

cas, 1993) y doctora en Sociología (Universidad de Deusto, Bilbao, 2007). Actualmente, es profesora de las cátedras de Metodología y Estratificación Social y directora de la Escuela de Ciencias Sociales (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas). Investigadora en el área de desigualdad social y políticas sociales. Correo electrónico: ligonzal@ucab.edu.ve; Página web: <http://conjeturasparallear.blogspot.com>.

Jeaneth Carolina Fernández Silva

Docentes bolivarianos y docentes tradicionales en la escuela venezolana

En las siguientes líneas se da cuenta de los resultados del análisis de la convivencia entre los docentes egresados del Programa Nacional de Formación de Educadores (PNFE) y los docentes egresados de la Formación Tradicional (FT), así como sus implicaciones a nivel organizativo y pedagógico en la dinámica de la escuela venezolana, específicamente en el nivel de educación primaria. Es muy importante conocer cómo se ha dado este proceso de incorporación de los nuevos maestros a las escuelas, realizando una evaluación comparativa entre el desempeño de ambos tipos de docentes, su relación con los estudiantes, con las comunidades, entre otros. Este estudio permite conocer el clima que se vivía en las escuelas y valorar la formación de los egresados del PNFE.

Contexto

En el año 1998, Venezuela atravesaba por uno de sus años más difíciles en cuanto a los aspectos socioeconómicos se