

B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

B.1 Derecho a la vivienda

La ley protegerá al matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de una vivienda cómoda.

Artículo 73 de la Constitución de la República de Venezuela

Consideraciones generales

La protección y promoción del derecho a la vivienda es, efectivamente, una responsabilidad que el Estado se ha comprometido a cumplir, a través de sus compromisos nacionales e internacionales. En relación con tal responsabilidad se han identificado cuatro obligaciones básicas:

- a) Obligación de reconocerlo y respetarlo, lo que comprende la adopción de instrumentos internacionales, su ratificación correspondiente y su incorporación en leyes internas con rango constitucional.
- b) Obligación de promoverlo, con la adopción de legislación específica que implique el acceso a recursos para viviendas y la distribución equitativa de tierras.
- c) Obligación de protegerlo, lo cual implica la prevención y prohibición de actividades que atenten contra el derecho a la vivienda y el establecimiento de mecanismos para la supervisión del mismo.
- d) Obligación de cumplirlo y asegurarlo, que comprende la aplicación de políticas y medidas necesarias para proveer a aque-

llas personas que no están en capacidad de suplir sus necesidades de vivienda, tales como el otorgamiento de subsidios, tasas de interés preferencial y exenciones impositivas¹⁵².

De estas obligaciones se desprende que el Estado debe actuar preservando en todo momento el principio de equidad, mediante el cual los sectores sociales más desprotegidos gozan de iguales oportunidades de acceso que el resto de la población.

Por lo demás, conviene señalar que existen, al igual que en la protección de otros derechos económicos, sociales y culturales, obligaciones de carácter inmediato y de consecución progresiva. Un parámetro para medir la actuación del Estado en esta materia lo constituye, en el primer caso, el logro de resultados concretos y, en el segundo, el comportamiento en la práctica, para alcanzar progresivamente su cumplimiento.

Todas estas obligaciones deben tener como marco una concepción de la vivienda que ha sido asumida a nivel internacional y que establece que es necesario desechar el común término de "*casa*", como única nece-

152 LECKIE, Scott: From Housing Needs to Housing Rights. International Institute for Environment and Development, Londres, 1992. pág. 63-65.

sidad humana, y enmarcarla más ampliamente dentro de un concepto integral que incluye servicios básicos, comodidad (tal como lo dice la Constitución) y posibilidades reales de acceder a ella.

La desatención del Estado venezolano al derecho a la vivienda se contrapone a propuestas surgidas del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que también apuntan cada vez más a comprometer a los Estados en la formulación de políticas habitacionales que den satisfacción a todos los sectores sociales, así como en la obligatoriedad de ejecución de programas oficiales para atender en la materia a los sectores económicamente menos favorecidos.

El Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda dejó sentado que *"al igual que con todos los derechos económicos, sociales y culturales, la aceptación y el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada y las consecuencias de esta norma necesariamente crean una serie general de obligaciones importantes para los Estados"*¹⁵³. Dentro de su análisis global, Rajindar Sachar destaca el propio pronunciamiento de la ONU en su *"Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000"*, en especial lo referido a *"vivienda adecuada"*, la cual está definida en términos de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada, y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable¹⁵⁴.

Algunas cifras

Desde hace cuatro años, y en lo que resta de década, el análisis de la situación habitacional de Venezuela debe regirse por los datos que proporcionó el Censo de población de

1990, la totalidad de proyecciones y estudios especializados toman como base dicha investigación. Recientemente la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) procesó detalladamente los datos referidos al tema; entre los hallazgos se observa un déficit *"funcional"* de 420 mil 926 unidades, lo cual significa que carecen absolutamente de vivienda 10,6% de los núcleos, familiares o no, y sumado el número de los que habitan en estructuras calificadas de *"inacceptables"* la proporción se eleva hasta el 22,2%. Seis entidades federales: Zulia, Distrito Federal, Lara, Carabobo, Aragua y Miranda agrupan el 56,4% del déficit habitacional neto del país¹⁵⁵.

Tomando como referencia el documento de la OCEI, sólo el 22,1% de las viviendas de 1990 contaban con cinco servicios públicos considerados *"básicos"* por las propias autoridades: agua, electricidad, sanitarios, aseo urbano y teléfono. Desglosando la carencia de servicios, tenemos que: 33,3% no tenían teléfono, 16,4% contaban sólo con tres servicios: agua-electricidad-aseo urbano o agua-sanitario-electricidad. De 300 mil 301 familias que sólo accedían a un servicio, el 70,5% disponía de electricidad y el resto de agua, mientras que el 7,3% del total de viviendas de Venezuela carecía en ese momento por completo de servicios públicos¹⁵⁶.

La investigación corroboró la evidente relación entre condición estructural de las viviendas y el número de servicios de los cuales disponen, que se refleja en el hecho de que las viviendas aceptables se concentran entre las que poseen más servicios y las inacceptables entre las que poseían menos servicios. Esta tendencia de desigualdad social, en cuanto a acceder a mayores servicios, se ve crudamente reflejada en la relación vivienda y estratos económicos que presentó la especialista Emma de Ghi-

153 SACHAR, Rajindar. *El derecho a una vivienda adecuada*. ONU. 1993, pág. 12.

154 Sachar, op. cit., pág. 15.

155 OCEI: *Situación Habitacional en Venezuela*. Caracas, 1994, pág. 21.

156 OCEI, op. cit. pág. 22.

naglia, ya que para el 70% de los venezolanos la vivienda es una necesidad postergada en vista de que sus recursos los destinan a la supervivencia:

"Estrato I: consumidor no solvente, conformado por familias con ingresos menores a 1 salario mínimo mensual, concentra el 21% de los hogares, ubicados en la línea de pobreza extrema, para estos estratos la satisfacción del alojamiento está postergada por la perentoriedad de satisfacer necesidades de subsistencia.

Estrato II: consumidor escasamente solvente, conformado por familias con ingresos mensuales entre 1 y 3 salarios mínimos, concentra el 49% de los hogares, ubicados en la línea de pobreza, la satisfacción del alojamiento para estos grupos familiares está restringida por la necesidad de atender otras necesidades básicas.

Estrato III: consumidor medianamente solvente, conformado por familias con ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos mensuales, concentra el 23% de los hogares, pueden disponer de recursos propios limitados, el alojamiento representa una necesidad apremiante.

Estrato IV: consumidor solvente, conformado por familias con ingresos entre 5 y 10 salarios mínimos mensuales, concentra el 6% de los hogares, satisfacción relativa de sus necesidades, la vivienda ocupa un lugar preponderante en la vida familiar (seguridad a futuro).

Estrato V: consumidor altamente solvente, conformado por familias con ingresos superiores a 10 salarios mínimos mensuales, concentra el 1% de los hogares, con posibilidades de satisfacer una amplia gama de necesidades, la vivienda es percibida como símbolo de status y como inversión (libre juego del mercado)"¹⁵⁷.

Estos datos corroboran drásticamente que el Estado venezolano está fallando en su obligación de cumplimiento de este derecho, puesto que el mayor porcentaje de venezolanos que carece de vivienda, se encuentra precisamente en los estratos obviamente incapaces (económicamente hablando) de acceder a ella.

Desde febrero de 1994, cuando asumió la presidencia Rafael Caldera, diversos voceros oficiales han insistido en que la política gubernamental en la materia se dirigirá a los sectores de más bajos ingresos, mientras que se ha anunciado la creación de un millón de "soluciones habitacionales" para el quinquenio. Según el Ministro de Desarrollo Urbano, Francisco González, el déficit actual de "nuevas soluciones habitacionales" está cerca del millón de unidades, mientras que en el rubro de mejoramiento de unidades la cifra se eleva a un millón 400 mil, al tiempo que la definición oficial de "solución habitacional" es -de acuerdo con el Ministro- "todo aquello que permita que una familia pueda solucionar su problema de techo"¹⁵⁸.

Esta postura demuestra una evidente contradicción entre el concepto de vivienda cómo da al cual alude la Constitución y los parámetros mismos del Relator Especial de la ONU, y el emanado de los sectores oficiales, que la sigue ubicando como la simple necesidad de contar con un techo. De esta manera, el Estado venezolano se aleja abiertamente de los parámetros que conforman el derecho a la vivienda y que obviamente le darían al abordaje del mismo un carácter más integral y un disfrute más permanente, en contraposición con un indiscriminado crecimiento de comunidades sin servicios, y lo más grave, sin perspectivas de lograrlo por sus propios medios.

Según investigadores, la información arrojada por el censo de 1990 permite estimar

157 GHINAGIA, Emma de: *Agenda Social de los 90. Sector vivienda*. Caracas, Ildis-Copre, 1993, págs. 1-2.

158 El Globo, 19.09.94.

que alrededor de un tercio de las nuevas viviendas producidas durante la década del 80 provienen del sector informal y que las condiciones estructurales del parque habitacional existente habían mejorado en sus índices de aceptabilidad¹⁵⁹, lo cual dice mucho de los esfuerzos de la población venezolana por mejorar su vivienda, pero también evidencia la falta de una política oficial coherente para el sector desde hace al menos década y media. Pese al crecimiento de la construcción "informal", persisten las condiciones de ausencia y deterioro de los servicios básicos, situación observable en la mayoría de las ciudades, donde es evidente el incremento de asentamientos no regulados, sin previsión urbanística alguna. Aunque constituye un problema que afecta la calidad de vida de toda la ciudad, ésta última no aparece como actividad prioritaria en el marco organizativo actual de los organismos supuestamente responsables de su atención.

Por su parte, el presidente del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), ha asegurado que en Venezuela existen unos cuatro mil barrios, de los cuales el gobierno de Rafael Caldera sólo podrá atender una cuarta parte durante todo el quinquenio mediante el programa de "equipamiento de barrios", que pretende "dotar, principalmente de vialidad y servicio de agua potable y servida a los barrios, así como actuar sobre la infraestructura comunal -escuelas, estaciones de policía, etcétera- que los mismos ya poseen y se encuentran en estado de abandono".

A juicio del Ministro González, "no hay suficientes recursos para construir viviendas completas para todos los sectores. Cuando ves las estadísticas te das cuenta de que el sector informal, el de las barriadas populares, construye dos veces y media más que el sector formal". Esta postura oficial coincide

con varios intentos de empresarios privados, que al "revalorizar las construcciones populares", están desligando al Estado de la responsabilidad de garantizar -especialmente a los sectores de más bajos ingresos- una vivienda digna, con servicios públicos básicos.

Ante esta posición, cabe citar nuevamente a Naciones Unidas: "todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen por sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos"¹⁶⁰.

Por ello es necesario que las autoridades visualicen más ampliamente una serie de garantías, con cuyo cumplimiento podría hablarse de un marco satisfactorio del derecho a la vivienda:

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desahucio (desalojo), el hostigamiento u amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- c) *Gastos soportables*: los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- d) *Habitabilidad*: una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus habitantes y garantizar su seguridad física.
- e) *Asequibilidad*: la vivienda adecuada debe ser asequible, debe concederse a

159 Ghinaglia, op. cit. pág. 8.

160 ONU: Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000. 1988, Punto 13.

los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.

- f) *Lugar*: la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- g) *Adecuación Cultural*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda¹⁶¹.

Los desalojos forzosos, práctica reiterada

Una de las medidas más inmediatas que el Estado debe tomar en función de la protección del derecho a la vivienda, la constituye la prohibición de los desalojos forzosos. Para ello basta sólo con tener la voluntad política de hacerlo. De hecho, los mecanismos de seguimiento del cumplimiento del derecho a la vivienda elaborados por Naciones Unidas, contemplan como un indicador el número de desalojos que ocurren en un determinado país. Aún más, para los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los cuales se encuentra Venezuela, es obligante incorporar en su legislación interna instrumentos jurídicos que prohíban los desalojos y castiguen a quienes los cometan.

Sin embargo, el desalojo forzoso en el país, con su consecuente carga de violación a los derechos de la población, ha sido una práctica bastante común, que se reitera año tras año y que demuestra la falta de voluntad del Estado para afrontar decisivamente esta situación. Los desalojos ocurren fundamentalmente sobre grupos poblacionales que han

ocupado tierras ociosas, sobre las cuales el Estado no posee mayor control y sobre los que sectores privados e individualidades aducen propiedad, presión a la cual sucumbe el Estado con gran facilidad.

La permanencia de estos grupos poblacionales en las tierras ocupadas, se logra en base a un gran esfuerzo de resistencia, al cual el Estado asiste, en gran medida como un espectador (dejando actuar por presión de particulares a cuerpos que están bajo su mando), ubicando la solución del problema en manos de la correlación de fuerzas que puedan ejercer los grupos en conflicto.

Durante el año que comprende este Informe, la prensa venezolana ha reseñado diversos casos de desalojos, tanto de comunidades recién constituidas en diversos estados del país, como de inquilinos de antiguos edificios de Caracas. En mayo de 1994 en Barquisimeto, Edo. Lara, se produjo una manifestación cuyo objeto era el reclamo por el derecho a la tierra y la vivienda por parte de 119 familias del sector Tarabana, Municipio Palavecino), mientras que en la vía a Duaca, en el mismo estado, y en la carretera a Mariches y la Panamericana, Edo. Miranda, la GN desalojó violentamente a personas que habían construido sus viviendas sobre "*terrenos invadidos*", en estos casos además del desalojo, los afectados denunciaron destrucción de sus bienes por parte de los efectivos de la GN.

Igualmente se constituyeron algunas nuevas asociaciones para trabajar en la materia, como el Movimiento Vecinal Contra los Desalojos (MOVECODE), y se dieron a conocer públicamente remitidos de la Fundación Una Vivienda para Cada Familia (FUNDAVICAF). Ambas instancias se pronunciaron a favor del derecho a la vivienda en Venezuela, mientras que dos comunidades caraqueñas, La Vega y El Silencio, lograron el reconocimiento de sus derechos en la materia.

161 Sachar, op. cit. págs. 24-25.

El caso de La Vega recibió amplio tratamiento en el informe anterior de Provea¹⁶² debido a los presuntos argumentos jurídicos presentados por Mario Pellegrino Mineo, quien pretendía apropiarse de 248 hectáreas de la llamada zona verde de La Vega, al suroeste de Caracas, en donde además de existir un pulmón vegetal habitan numerosos grupos familiares. Por su parte, también se diluyó la "amenaza" contra los habitantes de la urbanización El Silencio, en Caracas, por la compra de apartamentos a la que estaba obligando el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI). En ambos casos, la Alcaldía de Caracas, basándose en documentos históricos decretó en noviembre de 1993 la propiedad municipal sobre los terrenos, y en el primer caso dio la custodia de los mismos a las Asociaciones de Vecinos de La Vega, Caricuao y Antímano, al tiempo que en el segundo determinó que en la venta de los apartamentos de El Silencio, el INAVI debería descontar el precio del terreno, el cual pertenece al Municipio Libertador.

El 24 de septiembre de 1994 tuvo lugar un Cabildo Abierto del Municipio Libertador, en Caracas, donde tanto MOVECODE como el diputado Alberto Salcedo, presidente de la Comisión de Asuntos Vecinales de la Cámara de Diputados, denunciaron la situación de inseguridad que afecta a unas 15 mil familias en el área metropolitana de la capital. Vecinos presentes en esa asamblea corroboraron diversos casos de desalojos compulsivos, la venta de edificios con inquilinos ocupantes de los mismos, y el incremento de cánones por encima de las posibilidades económicas de los grupos familiares.

La práctica de los desalojos forzosos constituye un desconocimiento, por parte del estado venezolano, de su obligación de proteger el derecho a la vivienda, que debe concretarse en la prohibición expresa de acciones de este tipo.

Reformas legales: el Estado olvida su papel promotor

Durante el lapso que cubre este Informe, dos leyes fundamentales fueron objeto de reformas: la Ley de Política Habitacional (LPH) y la Ley del Deudor Hipotecario (LDH). Ambos hechos se produjeron tras varios meses de presiones de los empresarios de la construcción, quienes exigían la eliminación de las tasas bancarias preferenciales para los créditos hipotecarios que benefician a los compradores de viviendas. Con ambas reformas, salvo algunas excepciones como los ancianos, los pagos de los créditos hipotecarios alcanzarán un monto variable de acuerdo a los ingresos del grupo familiar. Con ello se eliminaron las tasas de interés preferencial y se desecharon otros beneficios, mientras que se incrementaron -en el caso de la LPH- las cuotas salariales, para ajustar el monto de los créditos a los precios del mercado inmobiliario.

La nueva situación legal en la materia afectará principalmente a los sectores medios de la población, en especial del área metropolitana de Caracas, debido a que la política oficial ha orientado los recursos de la LPH hacia los sectores de más bajos ingresos, quedando las capas medias a merced de las tasas bancarias que rigen el mercado, las cuales rondaron, durante varios meses de 1994, el 70%.

Para el quinquenio que recién se inicia, un 72% de los recursos de la LPH estarán reservados a los planes de mejoramiento y ejecución de soluciones habitacionales ubicadas en los barrios del país, con un monto asignado de 356 mil 946 millones de bolívares para el Área de Asistencia I (AAI), la cual comprende familias con ingresos inferiores a los tres salarios mínimos mensuales, mientras que al Área de Asistencia II (AAII), que comprende la adquisición de

162 PROVEA: Informe Anual Septiembre 1992-Octubre 1993. Caracas, 1993. pág. 95.

viviendas cuyo precio oscile entre 65 y 180 salarios mínimos, la suma asignada es de 94 mil 571 millones de bolívares¹⁶³.

Cabe destacar que en la actualidad la LPH es la única alternativa oficial para el financiamiento del sector vivienda. Durante el período 1990-94 financió el 76% de los créditos otorgados para la compra de vivienda, sin embargo en cifras netas, la LPH en el lapso enero-julio de 1994 sufragó un poco más de 8 mil créditos¹⁶⁴, una cifra insignificante si se compara con el abultado déficit existente, que además crece a razón de 100 mil unidades por año.

El limitado alcance de la LPH afecta especialmente a la clase media. Según el ex-presidente de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (CIV), Javier Lartiguetti, *"la clase media ha quedado relegada dentro de los programas habitacionales, ya que a un valor máximo de 2,7 millones de bolívares por unidad, los recursos previstos para cada año sólo financiarán la adquisición de poco más de 7 mil viviendas"*. La desprotección hacia los sectores medios en materia de vivienda es tal que en los últimos meses, tanto el sector de la construcción como la banca hipotecaria, han implementado planes para la compra de viviendas por parte de sectores profesionales. Estos programas fijan cuotas de un tercio de los ingresos del grupo familiar y la diferencia que surge entre lo que corresponde pagar y lo que efectivamente puede cancelar un deudor, pasa a formar parte de una nueva deuda con el banco. Estos planes de financiamiento no liberan efectivamente a los compradores de una carga excesiva por concepto de pago de vivienda (incumpliendo con ello el principio de gastos soportables), pues al cabo de un año las cuotas a pagar adquieren dimensiones en exceso elevadas. Además, demuestran la indiferencia oficial para atender a un sector

importante de la población, que debe recurrir al ámbito privado para solucionar su problema de vivienda.

Es claro que *"con inflación es imposible comprar vivienda"*, como lo afirmara recientemente el actual presidente de la CIV, Arnold Moreno¹⁶⁵. Por otra parte, *"350 mil unidades están deshabitadas, ni las venden, ni las alquilan"*, ante lo cual resulta inaceptable que el Estado se haga eco de las presiones del sector privado que pone como condición la liberación de los alquileres para darle uso a este número de viviendas. Efectivamente, Moreno resaltó la necesidad de una nueva Ley de Inquilinato para *"destrabar"* el mercado inmobiliario, que de todas maneras ha seguido comportándose al margen de las orientaciones que establece la ley vigente. Es así como de acuerdo a reportes periodísticos, en Caracas el alquiler de un apartamento en el este de la ciudad *"sin gran lujo"* sobrepasó los 100 mil bolívares mensuales, mientras que en áreas más populares, como El Valle y Catia, los mismos se ubicaron entre 20 y 30 mil bolívares a mediados de 1994. La única variación con respecto al año anterior, es que debido al control cambiario impuesto por las autoridades en junio de 1994, desaparecieron de los avisos clasificados de la prensa los anuncios de alquileres en dólares; sin embargo se ha podido comprobar que en muchos casos se establecen fórmulas de indexación semestral y contratos sólo anuales, lo cual contradice la legislación vigente.

Después de haber sido aprobadas las reformas a la LPH y la LDH, no sería descartada una acción de presión del sector inmobiliario para lograr una nueva legislación para los alquileres, en la cual se echen por tierra los derechos que actualmente disfrutaban los inquilinos. Según Arnold Moreno, al reformarse la ley se ejecutará *"una producción masiva"*

163 Economía Hoy, 06.09.94.

164 Economía Hoy, 15.09.94.

165 El Nacional, 11.09.94.

de viviendas para alquiler". Sin embargo, cabe recordar que un año atrás el sector de construcción hizo un ofrecimiento similar si se reformaban la LPH y la LDH, y hasta la fecha no se ha producido una notable reactivación de la construcción, pese a que estas leyes entraron en vigencia desde noviembre de 1993 y abril de 1994, respectivamente.

El 11 de octubre de 1994 el Ministro de Fomento, Alberto Poletto, anunció que el gobierno mantendría bajo control de precios los alquileres de viviendas construidas hasta 1987, por un período de tres meses más. Este semestre de controles finaliza a mediados de enero de 1995, sin embargo su aplicación no se sintió con rigor dentro del sector inmobiliario, especialmente de Caracas. También el ministro expresó la disposición oficial a lograr una nueva Ley de Inquilinato para 1995, por lo que el cambio de legislación en materia inquilinaria pareciera contar con el beneplácito oficial.

Otro factor que debe contemplarse es el elevado índice inflacionario que afectó a los materiales de construcción. Según el Banco Central de Venezuela (BCV) entre julio de 1993 y julio de 1994, el alza llegó a 115%, mientras que el alza de los precios de los inmuebles en general (tanto de viviendas como de oficinas) alcanzó, para agosto de 1994, el 41%. En el caso de Caracas, el precio promedio de un apartamento nuevo se ubicó en la suma de 11 millones 664 mil bolívares¹⁶⁶, lo cual convierte a la vivienda en la capital venezolana en un artículo de lujo.

El panorama ilustrado anteriormente lleva a afirmar que en este momento en Venezuela existen condiciones estructurales que impiden el desarrollo satisfactorio del derecho a la vivienda, tal como ha quedado en evidencia, con causas que van más allá de la actual crisis económica: "Durante el lapso 1980-90 la po-

blación del país pasó de 15.500.000 a 19.200.000 habitantes, es decir, se produjo un crecimiento de unos 3.700.000 millones de habitantes con un porcentaje elevado de concentración en las cinco ciudades de mayor población. Ello significaba la construcción de unas 700.000 nuevas viviendas, la dotación de 1.300.000 nuevas plazas escolares, aumentar en 740 millones de litros de agua el abastecimiento existente, etc. Sin embargo, la satisfacción de esas necesidades, no alcanzó ni al 40% de los requerimientos, y por tanto los diferentes acumulados anteriormente se aumentaron de manera inesperada. De ahí la proliferación de barrios y ranchos en las principales ciudades"¹⁶⁷.

Retos del futuro

En Venezuela la defensa del derecho a la vivienda debe orientarse con mayor énfasis al reconocimiento de la vivienda como un todo, que incluye el sentido de comunidad y la satisfacción de sus necesidades globales de servicios, y sobrepasa con creces la sola construcción de "cuatro paredes y un techo". Se debe entender a la vivienda "como bien satisfactor de necesidades múltiples: protección, procreación, salud, identidad, entendimiento, participación, pertenencia"¹⁶⁸. En el logro de ese objetivo el Estado juega un papel determinante, del que se desprende la responsabilidad de diseñar y ejecutar una política nacional en la materia, que priorice a los sectores menos favorecidos económicamente, a la par que se responsabilice del acceso de todos los sectores para la satisfacción de este derecho.

En materia de derechos económicos y sociales -la vivienda es uno de ellos-, conviene enmarcar la responsabilidad estatal en dos ejes: obligación de cumplimiento y obligación de resultados. Ateniéndose exclusiva-

166 Economía Hoy, 15.08.94.

167 MARTINEZ OLAVARRIA, Leopoldo: La situación del habitat en Venezuela: Balance y perspectivas en la década de los 90. CENDES, Caracas, 1991, pág. 387.

168 Ghinaglia, Emma de. Op. Cit. pág. 23.

mente a la situación habitacional de Venezuela, se encuentra que el Estado no alcanza ni un cumplimiento de sus deberes en la materia (como podría serlo el adecuado nivel de inversiones o el otorgamiento de créditos para el sector), ni sus políticas han dado como resultado la satisfacción plena de este derecho, lo cual conduce a niveles cada vez mayores de necesidades habitacionales no resueltas, y al crecimiento vertiginoso de viviendas con carencia de servicios públicos básicos.

No han faltado las propuestas en relación con el abordaje del problema habitacional. Como lo expresa la siguiente cita, "*una tendencia deseable y posible, consistirá en atacar el problema a nivel nacional con descentralización de operaciones y utilizando toda la gama de soluciones posibles: parcelas con servicios, viviendas progresivas, vivienda completa, edificaciones para alquiler, créditos de mejoras y ampliaciones, utilización de espacios construidos con baja densidad, remodelación de cascos deteriorados, etc.*"¹⁶⁹.

Sin embargo, tanto académicos como constructores e inversionistas, se han quejado de la falta de atención por parte de organismos y funcionarios oficiales, mientras prosiguen violaciones a este derecho, que atañen directamente al Estado, si se rige por las pautas del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, suscrito por Venezuela, para evaluar "*actos u omisiones*" en las esferas oficiales al: "i) *no tomar medidas adecuadas*; ii) *no reformar o derogar las leyes incompatibles con el Pacto*; iii) *no exigir el cumplimiento de las leyes destinadas a realizar y reconocer el derecho a la vivienda*; iv) *no intervenir en el mercado de la vivienda en particular en lo que respecta al nivel de los alquileres, subsidios de alquiler, seguridad de la ocupación y prevención de una especu-*

lación excesiva; v) *no incorporar y aplicar las normas mínimas internacionales aceptadas en lo que respecta al derecho a la vivienda*; vi) *no facilitar infraestructura o servicios básicos*; vii) *no prohibir o impedir acciones individuales o civiles que constituyan violaciones del derecho a la vivienda*; viii) *no utilizar todos los recursos disponibles para la realización de este derecho*; ix) *no integrar y tener en cuenta las repercusiones de las políticas macroeconómicas que tengan un impacto sobre la vivienda o esferas sociales afines*; y x) *no presentar los informes necesarios de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto*"¹⁷⁰.

En diversas instancias internacionales se reconocen las dificultades confrontadas en cada país por lograr una satisfacción plena del derecho a la vivienda, a la par que, en su defensa -consagrada por la Constitución Nacional- también se ha evidenciado un número creciente de acciones emprendidas ante tribunales de justicia. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha reconocido que existe suficiente jurisprudencia en: "a) *apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales*; b) *procedimientos jurídicos para buscar indemnización después de un desahucio ilegal*; c) *reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por propietarios (públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación*; d) *denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda*; e) *reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas*; y f) *júicios colectivos en situaciones que implican un gran número de personas sin hogar*"¹⁷¹.

169 Martínez Olavarría, Op. Cit. pág. 393.

170 Sachar, op. cit., pág. 40.

171 Sachar, op. cit. pág. 30.

A manera de conclusión, se suscribe la crítica que formularon algunos académicos al VIII Plan de la Nación, en especial porque el mismo marcó la política oficial en el período 1989-94 en el sentido de que "A pesar de realizar un diagnóstico del problema habitacional, ajustado en algunos aspectos a la

realidad del sector, no propone políticas habitacionales que intenten erradicar a futuro esta situación, pues se da un salto entre lo planteado en el diagnóstico y las acciones orientadas a atender esas dificultades, asimismo existe aún mayor distancia entre lo que se dice que se va a hacer y lo hecho."¹⁷².

172 GARCIA, Keyla y otros: Análisis de la política habitacional contenida en el VIII Plan de la Nación. Caracas, CENDES, 1994, pág. 21.

B.2 Derecho a la salud

Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ello.

Artículo 76 de la Constitución de la República de Venezuela

El Sistema Nacional de Salud garantizará la protección de la salud de todos los habitantes del país sin discriminación de ninguna naturaleza.

Artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud

Al inicio de este capítulo se presenta un análisis de los principales indicadores, que en materia de salud permiten evaluar el grado de cumplimiento que el Estado venezolano ha tenido en respecto de garantizar el derecho a la salud. Posteriormente, se analizan las principales políticas oficiales

implementadas a partir de la asunción del nuevo gobierno, teniendo com referencia las ofertas electorales realizadas en esta materia.

Las cifras utilizadas corresponden, en su mayoría al año 1992, debido al atraso en la publicación de las estadísticas del sector.

La salud en cifras

Para 1992, la población total estimada era de 20 millones 249 mil habitantes, cifra que se corresponde con una densidad igual a 22,4 habitantes por kilómetro cuadrado¹⁷³, agrupados fundamentalmente en la costa y en el área andina. Un elevado porcentaje de venezolanos (17,4%) vive en el área metropolitana de Caracas.

De acuerdo al último censo, solamente el 15,9% de la población vive en áreas rurales y el resto (84,1%) habita en las áreas urbanas. La estructura poblacional de Venezuela está representada en su mayoría por una población joven, con 13% en el grupo de 0 a 4 años; 24,3% entre 5 y 14 años; 20,1% entre

15 y 24 años y solamente el 4,0% con 65 años y más¹⁷⁴. La tasa de crecimiento intercensal demuestra que la población presenta una tendencia al descenso, esto es, de 2,5%, lo cual es inferior al 4,0% del período de 1950-1961. Esta tendencia es consecuencia de la dinámica que han experimentado la natalidad, la mortalidad y la migración.

Los cambios producidos en la economía a partir de la implantación del Plan de Ajuste Estructural en 1989, han influido en la vigencia del derecho a la salud. En tal sentido, se ha pronunciado la Organización Panamericana de la Salud (OPS), al destacar que "...las condiciones de vida han empeorado en el

173 OPS/OMS: Venezuela, Situación de salud 1993, s/f. pág. 3.

174 Idem.

país a lo largo de estos años: más que en términos absolutos se han agudizado las diferencias entre los grupos humanos en mejores y peores condiciones."¹⁷⁵

En 1992, la tasa de mortalidad infantil es dos veces y media más alta en los grupos pertenecientes al estrato IV y V (pobreza relativa y pobreza crítica) en comparación con el estrato I (mejores condiciones de vida); al igual que las muertes por causas perinatales, que fueron en el estrato de menores recursos seis veces mayor que las del grupo en referencia; así como resaltan los elevados índices de desnutrición crónica (30%) en los niños que viven en peores condiciones.

Morbilidad

Para 1992, las principales causas atendidas en consulta ambulatoria fueron las enfermedades infecciosas y parasitarias (20,98%), seguidas de las que afectan al aparato respiratorio (16.56%). Dentro de las primeras se encuentran: la virosis, las diarreas, helmintiasis, micosis superficial y la escabiosis, las cuales guardan una estrecha relación con las condiciones de higiene y sanidad.

Entre las 25 principales causas de morbilidad se encuentran, en primer lugar, la virosis con una tasa de 2588,1 por 100 mil habitantes; en segundo lugar, la faringoamigdalitis con 2530,1; en tercer lugar, se ubican las diarreas con 2521,8. Cabe señalar que en algunas de las causas las tasas correspondientes a grupos de menores de un año son mucho más graves, como es el caso de las diarreas que se elevan al 36.529,2 por 100 mil habitantes¹⁷⁶. En este último grupo etáreo, además, se presentan en consulta déficits

en nutrientes y vitaminas, así como las dos modalidades de la desnutrición: el marasmo¹⁷⁷ y el kwashiorkor¹⁷⁸.

Aunque no se pudo disponer de cifras definitivas, se constató una situación de alarma epidemiológica en relación a enfermedades como el sarampión y la meningitis. La primera ataca comúnmente a la población infantil, según el doctor José Chique, adjunto a la Dirección de Epidemiología y Programas de Salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), quien afirmó que en 1993 se diagnosticaron 20 mil 244 casos, lo que indica un incremento significativo ya que para 1992 el número de casos reportados fue de 9 mil¹⁷⁹.

De igual manera llama la atención el aumento progresivo de la meningitis, la cual registró para 1992, 830 casos en menores de un año; 403 para niños con edades comprendidas entre uno y cuatro años, y 179 para aquéllos entre cinco y catorce años¹⁸⁰.

También se constata, según el MSAS, la persistencia de enfermedades como el dengue y el cólera. Para 1993, el dengue cobró más fuerza, llegando inclusive a duplicar las cifras de años anteriores. En consulta ambulatoria fueron atendidos 8 mil 608 casos, generando una situación de alarma, pues para 1992 el número de casos diagnosticados fue de 971.

Esta realidad tiende a agravarse en algunas regiones del país, tal y como se evidencia en los 2.026 casos de dengue registrados hasta septiembre de 1994 sólo en el Edo. Aragua. El personal que labora en centros asistenciales de esa región ha confirmado que la ausencia de medidas eficaces para luchar contra el agente vector, aunada a la falta de suministro

175 OPS/OMS: op.cit., pág. 1.

176 MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL: 25 principales causas de morbilidad. División de Enfermedades Transmisibles, Venezuela, 1992.

177 Marasmo: es una modalidad de desnutrición visible, caracterizada por la delgadez extrema, cabeza grande, dificultad de coordinación y paulatina inmovilidad.

178 Kwashiorkor: es una modalidad de desnutrición oculta, caracterizada por la retención de líquidos que produce una apariencia de robustez.

179 El Diario de Caracas, 29.01.94.

180 Cifras: MSAS.

del agua, así como la escasez de recursos sanitarios, han creado las condiciones ideales para que esta enfermedad haya evolucionado de su fase epidémica a la fase endémica¹⁸¹.

Contrario a lo que ocurre con el dengue, el cólera para 1992 presentó 2 mil 692 casos, contrastando con los 409 reportados en 1993. Las entidades regionales donde esta enfermedad permanece son los estados Sucre, Monagas y Delta Amacuro.

Mortalidad

Las tasas de las principales causas de muerte, así como las relativas a fallecimientos producidos por enfermedades transmisibles, asociadas a la carencia de recursos para satisfacer importantes necesidades básicas, no han tenido variaciones significativas en el período en estudio.

Según el MSAS, para 1992 la mortalidad provocada por enfermedades cardíacas y cáncer, así como por accidentes muestran variaciones moderadas. Las enfermedades del corazón, primera causa de muerte en Venezuela, en 1992 se ubicaron en una tasa de 79,9 por 100 mil habitantes, lo que implica un descenso del 1,7% en comparación con el año anterior. El cáncer de todo tipo, segunda causa principal de muerte, para 1992 arrojó una tasa del 53,7%, a diferencia de los accidentes que se elevaron a 43,6%.

La tasa de mortalidad infantil se mantiene más o menos estable, ubicándose para el año 1992 en el 25,2% por 1000 nacidos vivos, lo que representa un incremento del 1,5% respecto de 1991. La hipoxia, la asfixia, la enteritis y otras enfermedades diarreicas, representaron el mayor nivel de incidencia y, por ende, el registro del mayor número de defunciones en la población menor de un año. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), anualmente mueren 15

mil niños menores de cinco años, es decir, cuarenta infantes por día, e inclusive existen estados como Apure y Trujillo, donde estas cifras oscilan a 50 por mil. Esa misma organización señala que la mayoría de esas muertes son perfectamente prevenibles.

Seguridad alimentaria

La precariedad de la seguridad alimentaria en el país está directamente relacionada con el incremento de la inflación y la incapacidad de gran parte de la población de atender adecuadamente los requerimientos alimentarios.

Según Aixa Chinchilla, Directora del Sistema de Vigilancia Alimentaria (SISVAN) del Instituto Nacional de Nutrición (INN), se acentúa la dependencia de calorías contenidas por productos importados. Muestran las estadísticas que para 1992 el 40% de las calorías y proteínas consumidas provienen de los cereales, pero el 60% de ellos es importado. El 17% de las calorías se obtiene de los aceites y el 80% de ellos se importa. Las cifras plantean una situación contraria a las recomendaciones internacionales, de acuerdo a las cuales el 80% de las calorías deben ser producidas nacionalmente¹⁸².

Otro preocupante indicador en el cual coinciden muchas instituciones (oficiales y privadas), es el referido a la desnutrición, la mala alimentación y los efectos de ambas, afirmando que en 1992 la desnutrición ha sufrido un aumento considerable: el 13% de desnutrición y el 30% de desnutrición crónica en niños menores de 15 años de edad.

La representante de SISVAN asegura que la desnutrición en 1992 presentó un leve descenso debido a los programas de nutrición gubernamentales, sin embargo, "...la desnutrición crónica está creciendo, lo que evidencia un problema estructural que cada vez se masifica."¹⁸³.

181 El Aragueño, 16.09.94.

182 El Diario de Caracas, 10.01.94.

183 El Diario de Caracas, 10.01.94.

Los niveles que alcanza la desnutrición infantil también tienen su incidencia en el indicador talla-peso de los niños. La meta para el año 2000 en torno a este indicador, establece que los infantes al nacer deben poseer un peso igual o mayor a 2,500 gramos y que el bajo peso al nacer esté presente sólo en el 10% de los recién nacidos. Cifras del SISVAN indican que *"El número de niños que nacen con bajo peso está aumentando de un 8% en 1991 a un 12% en 1992."*¹⁸⁴.

Este indicador también evidencia otra realidad, es decir, un porcentaje de las madres están desnutridas por lo que *"...ya desde el nacimiento, se evidencian condiciones biológicas desfavorables, (...) El desarrollo físico y mental del niño depende del desarrollo embrionario. La capacidad psicomotora de estos infantes está en franca desventaja con respecto a aquéllos que presentan parámetros normales de nutrición."*¹⁸⁵.

Por otro lado, los niños que sufren de desnutrición, sobre todo si es crónica, *"...se enfrentan con un sistema inmunológico precario, siendo blanco de enfermedades comunes que pueden producirles la muerte. Un simple sarampión sería fatal para un infante con defensas inferiores a los límites ideales."*¹⁸⁶.

De igual manera, las repercusiones del hambre y la desnutrición se presentan en manifestaciones clínicas. A juicio de la Directora del SISVAN, entre las manifestaciones más comunes se encuentran: la deficiencia de hierro, que concluye en anemias; la carencia de vitamina A, y de yodo, que finaliza en bocio endémico; y la desnutrición en general, que deriva en otros procesos patológicos tales como la gastroenteritis, diabetes y enfermedades cardiovasculares.

*"Esta situación a mediano y largo plazo podría originar una adaptación de los individuos a un nivel inferior, afectando su desarrollo integral y estableciéndose un círculo deficitario que se perpetúa como un deterioro biológico en las generaciones futuras."*¹⁸⁷.

La salud oral también muestra una situación a la que es necesario aplicar correctivos, pues en este campo, la meta establecida por la OMS señala que para el año 2000 los niños entre cinco y seis años de edad estén libres de caries y que a la edad de doce, no tengan más de tres dientes cariados. Sin embargo, los estudios realizados por Fundacredesa, demuestran que para el año 1992 el *"64.9% de nuestros niños entre (cinco y seis años) ya sufren de caries en estas edades, en especial los pertenecientes a los estratos más bajos."*¹⁸⁸.

Los niños de doce años tienen en forma global 3,67 dientes afectados, observándose mayor incidencia en niños pertenecientes a los estratos IV y V, con un promedio de dientes atacados por las caries de 3,36 el primero, y 4,14 el segundo. Entre los niños que habitan en el medio rural estas cifras son más elevadas, es decir, de 4,62. Solamente cumplen esa meta los niños ubicados en los estratos I+II+III, quienes tienen un promedio general de 2,86.

Fundacredesa destaca que igual sucede en la población adulta: a los 25 años de edad casi el 100% de los venezolanos han sufrido de caries dental. En la población que se encuentra entre los treinta y cuarenta años el 12.7% han perdido la totalidad de sus dientes, ya sea en la arcada superior, inferior o ambas¹⁸⁹.

184 El Impulso, 23.12.93.

185 El Diario de Caracas, 10.01.94.

186 Idem.

187 GUTIERREZ, Ana Teresa: Las políticas públicas en la década de los noventa: El caso de la desnutrición. Cuadernos del Cendes, Nº17-18. Caracas, Abril-Diciembre 1991, pág.372.

188 FUNDACREDESA: Fundacredesa investiga. Publicación trimestral, Caracas, Junio 1993, Año 1, Nº2, pág.2.

189 Idem.

Accesibilidad de la atención médica

En Venezuela, la organización y funcionamiento de los servicios de salud se lleva a cabo a través de niveles jerárquicos de asistencia que conforman una red de atención primaria, secundaria y terciaria, de acuerdo con la complejidad y especialización de los servicios y de los recursos disponibles para proporcionar asistencia médica preventiva y curativa. Para el período en análisis, las características del sistema de atención en salud presenta la agudización de una de las crisis de mayores dimensiones, generando consecuencias que en general disminuyen la accesibilidad de la población a los centros.

En relación a la red primaria, dedicada a resolver los problemas que comúnmente presenta el 80% de la población y a proveer los elementos necesarios para la prevención de las enfermedades, sus características más resaltantes son: la falta de insumos y de material médico quirúrgico y la deficiente calidad del servicio. Esto se agrava debido a la desinformación de la población sobre el empleo y uso de estos servicios.

En Venezuela existían, para 1992, tres mil 797 servicios ambulatorios dependientes del MSAS y un número no preciso de ambulatorios de otros organismos públicos y privados. Este parece ser un número adecuado de acuerdo a la población del país, sin embargo, los problemas de esta red pasan por la mala distribución de algunos de los centros o su inexistencia en los poblados más alejados. Por otro lado, también existe mala distribución de personal médico y no médico, necesarios para brindar la atención que se requiere en la red primaria.

De los ambulatorios del MSAS 610 se encuentran en centros urbanos y tres mil 187 rurales, de éstos últimos 789 son de tipo II, es

decir poseen médico, y dos mil 498 de tipo I, es decir, que solamente tienen personal auxiliar¹⁹⁰. Todos estos ambulatorios requieren en los actuales momentos de una política eficaz que pueda hacer de ellos centros en los que realmente las personas puedan resolver sus carencias a tiempo.

En relación a los hospitales, de los 609 existentes en Venezuela en 1992; 298 son públicos y de ellos 190 pertenecen al MSAS, los cuales disponen de 26 mil 867 camas¹⁹¹.

La situación hospitalaria no difiere de la planteada en la red primaria. El cierre total y parcial en muchos de los principales entes hospitalarios fue una de las características que presentó esta red. La falta de presupuesto fue el argumento que esbozaron los médicos y el resto de personal para programar el cierre de, por lo menos, 23 centros asistenciales del país en 1994.

En torno a las clínicas y centros médicos privados, aunado a la crisis financiera y la intervención de empresas aseguradoras, se originó la descapitalización de cinco millones de asegurados. Esto se tradujo en pólizas de Hospitalización, Cirugía y Maternidad que no gozaban del aval a la hora de requerirse los servicios de atención privados. A modo de ejemplo, vale citar el caso registrado en Caracas en julio de 1994, cuando un funcionario de la PM falleció en una clínica, al no ser atendido por poseer la póliza de una compañía aseguradora que mantenía una elevada deuda con dicha entidad hospitalaria. Antes de esta última negativa, el funcionario herido había sido trasladado a dos centros públicos, donde no fue atendido debido a que carecían de cirujanos y de material quirúrgico.

Esta situación es contraria a los principios de accesibilidad y gratuidad contemplados en los Pactos Internacionales, toda vez que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y

190 OPS/OMS: op. cit., pág. 30.

191 Idem.

Culturales, ha expresado que "*Las discriminaciones de carácter económico en la atención al derecho a la salud constituyen una grave violación a los derechos humanos que deben ser evitadas por todos los medios posibles. Este tipo de discriminación presenta diversos grados siendo el más grave aquel que impide la atención a los servicios de salud a personas que requieren atención de extrema urgencia.*"¹⁹².

En síntesis, la red de servicios no ha podi-

Las políticas oficiales: de la Carta de Intención a la realidad

En el transcurso de la campaña electoral el actual gobierno presentó su "*Carta de Intención con el Pueblo Venezolano.*" Entre otros aspectos alusivos a los derechos humanos, se encuentra en particular lo atinente al derecho a la salud. La referida Carta proclama que "*No admitimos que se desconozca el precepto constitucional según el cual todos tienen derecho a la protección de la salud y las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. La atención de la salud debe ser equitativa, no discriminatoria, eficiente y de buena calidad para toda la población.*" Además se propuso "*dar cumplimiento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud; se intensificarán y mejorarán los sistemas de previsión social; se tomarán las medidas para moderar el alto costo de los medicamentos*"¹⁹³.

Sin embargo, la realidad es otra. Transcurridos ya ocho meses de la toma de posesión del gobierno, los elementos aportados para identificar las políticas en materia de salud indican que, hasta los momentos, pareciera

do resolver los problemas que disminuyen el nivel de la accesibilidad. La deficiencia presupuestaria (que actualmente es menos del 3 % del PIB) dificulta las posibilidades de mantener programas a mediano y largo plazo, amén de que su distribución no es precisamente la más adecuada a las prioridades: la mayoría de los recursos (económicos, humanos y otros) son destinados a la medicina curativa, desechando la necesidad de invertir en prevención y promoción de la salud.

que éstas no son acordes con los principios de derechos humanos que dicen postular.

Proyecto salud

El "*Proyecto Salud*" MSAS/BID/BM, programado en el segundo trimestre del año 1992, identificó los grandes problemas que confronta el sector: dificultades para el financiamiento, presiones presupuestarias, fallas en la organización y funcionamiento, déficit en tecnologías y en técnicas modernas de gerencia, inadecuados sistemas de mantenimiento, recursos humanos limitados y poco capacitados que han contribuido directa e indirectamente a incrementar la problemática de esta área.

Para la vigilancia y operativización de este proyecto, el 15.01.93., se creó la Oficina de Coordinación General del Proyecto Salud, adscrita al Despacho del Ministerio de Sanidad, la cual tendrá a su cargo la ejecución física y financiera del mismo, integrando todos los subproyectos, programas y subprogramas diseñados para su implantación en el marco del financiamiento externo.

192 COMITE DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Discusión general sobre el derecho a la salud. Noveno periodo de sesiones, Ginebra 1994, pág.63.

193 CALDERA, Rafael: "Mi Carta de Intención con el Pueblo de Venezuela". Caracas, Noviembre, 1993, págs. 26-27.

El presupuesto estimado, según proyectos es el siguiente:

Presupuesto estimado

Proyecto	Millones de Bs.
Enfermedades endémicas	6.458,23
Modernización de hospitales	6.272,31
Modernización del sector salud	20.916,00

Es de destacar que el incremento en los montos de cada rubro del presupuesto del proyecto en relación a las cifras aportadas por Provea en su Informe anterior, tiene su origen en el hecho de que el presupuesto es elaborado en base al dólar y convertido a bolívares al cambio del día, por lo que su actualización arroja las cifras aquí presentadas.

Los aportes presupuestarios, señalados por años, desde 1993 hasta 1998, se discriminan según lo indicado por el siguiente cuadro:

Aportes

En millones de bolívares

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
EE	3771,52	2324,00	1447,52	2690,03	664,00	2026,03
MH	3119,97	1826,00	1293,97	6300,53	3154,00	3146,00
MSS	4067,00	2075,00	1992,00	58,00	0,00	0,00

Nota: EE (Enfermedades Endémicas), MH (Modernización de Hospitales), MSS (Modernización del Sector Salud).

La modernización del sector salud comprende los puntos que se describen a continuación:

- a) Fortalecimiento institucional a los siguientes programas: PEPIS (Prevención de Enfermedades y Promoción de Información en Salud); fortalecimiento del MSAS (Nivel Central); atención Primaria (Red

Ambulatoria); fortalecimiento del MSAS (Nivel Nacional); dotación de Escuelas de Salud Pública ; dotación de Escuelas de Enfermería.

- b) Dotación de equipos y materiales médico quirúrgicos: áreas de emergencia de hospitales; unidades de prevención de cáncer.
c) Mejora y ampliación de infraestructura (a cargo del gobierno).

La modernización de los hospitales comprende:

- a) Fortalecimiento institucional de los siguientes programas: diagnóstico de necesidades y adiestramiento; implantación progresiva del adiestramiento; formación y actualización de instructores; mobiliarios, equipos y materiales didácticos; capacitación en gerencia; capacitación informática y suministro de material de apoyo; capacitación profesional; capacitación material bibliográfico.
b) Dotación de equipos y material médico quirúrgico: áreas de emergencia hospi-

talarias; unidades de prevención del cáncer.

- c) Mejora y ampliación de infraestructura (a cargo del gobierno).

Y por último, el control de enfermedades endémicas comprende:

- a) Control de enfermedades endémicas.
b) Fortalecimiento institucional.

- c) Contingencias físicas.
- d) Escalamiento de precios.

Sin embargo, en los actuales momentos el proyecto sufre un año de retraso. Hasta el cierre del presente Informe, las razones que motivan este retraso no han sido dadas a conocer. De hecho, el MSAS en relación al presupuesto de este proyecto asignó la misma cantidad en bolívares de 1993 a 1994, con lo que por efectos de la inflación no cubriría las necesidades previstas. Asimismo, el aporte de las agencias financieras (BID, BM) tampoco ha sido sumado al presupuesto del proyecto. Esto quizás responde a que una de las condiciones de estas instituciones fue que estuviese disponible el aporte local, lo que hace suponer que hasta ahora el despacho de Sanidad no ha dispuesto lo requerido para iniciar las tareas previstas.

Por otro lado, una de las dificultades que presenta este proyecto, es la devaluación vertiginosa que ha sufrido el bolívar, lo que afecta la implementación del plan dado que el mismo fue planificado cuando la moneda nacional tenía un valor de 65 Bs. por dólar. El presidente de la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Hospitalaria (FIMA), señaló que *"Cuando el Megaproyecto Social en Salud fue planificado en 1992, los recursos estaban con un dólar aproximado a los 65 bolívares. Cuando se hace una conversión simple del dólar de ese año al dólar de ahora, estamos hablando de una necesidad de incrementar esas partidas en términos de 105 bolívares por cada dólar que nosotros podemos adquirir. Estoy diciendo que si queremos hacer lo mismo que se había pensado en ese período, en términos de dotación de equipos para cubrir las necesidades de salud, habría una necesidad de siete a ocho mil millones de bolívares."*¹⁹⁴.

Aún cuando el proyecto está dirigido en su mayoría a gastos por conceptos en mejoras de servicios de atención y sólo una mínima parte a gastos de prevención, Provea estima que el proyecto aplicado de manera efectiva resolvería muchos problemas que presenta la salud en este campo y permitiría aplicar las reformas que tanto se necesitan. Hasta ahora no hay razones que expliquen la paralización del mismo, pero preocupa el hecho que proyectos como estos sean retrasados de forma continua.

Descentralización

La política de descentralización avanza a pasos lentos y con algunas dificultades a resolver. Esta política se caracteriza por *"...ser un elemento de cambio político-administrativo que puede proporcionar un mayor equilibrio entre los diferentes niveles de poder (central, estatal, municipal), así como una mayor participación por parte de las comunidades. Con esta estrategia se intentará mejorar la prestación de los servicios de salud a partir de la identificación y el análisis de las funciones y competencias a transferir, desde el nivel central a los estados y municipios."*¹⁹⁵.

Para el período que cubre este Informe, en el sector se han realizado la transferencia de los servicios de salud a seis estados: Aragua, Bolívar, Carabobo, Falcón, Zulia y Lara, que han comenzado aplicar la política de descentralización por medio de sus respectivos gobiernos, desde el mes de noviembre de 1993.

Los programas de transferencia de los servicios sanitarios de los mencionados estados fueron elaborados por el MSAS con la participación de los gobernadores de cada región y remitidos al Senado por intermedio del Ministerio de Relaciones Interiores, lo cual sentó las bases para que la Cámara Alta, en concordancia con la Ley Orgánica de Descentraliza-

194 El Diario de Caracas, 11.07.94.

195 JAEN, María Elena y Auristela Pérez: "Descentralización de la salud: por una atención de calidad.", en: *Descentralización - Gobernabilidad - Democracia*. Nueva Sociedad, Copre y PNUD, Caracas, 1992, pág. 169.

ción, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNS), procediera a su aprobación. En el acuerdo del Senado se especifica que cualquiera que sea la forma organizativa que asuman los servicios de salud, se debe tener presente que el Estado, en sus diferentes ámbitos y niveles, es responsable por la efectiva vigencia del derecho a la salud de los venezolanos.

Asimismo se establece que corresponde al Poder Nacional la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación en relación a los servicios transferidos, los cuales deben estar integrados como parte de un sistema, de acuerdo a lo dispuesto en la LOSNS y bajo la rectoría del MSAS.

El acuerdo establece también que se debe dar una adecuada participación democrática a la comunidad organizada, a través de las juntas y comités de participación, en la gestión de los servicios públicos de atención médica y particularmente de los hospitales; además señala que para asegurar la eficacia y la eficiencia en la atención médica y en particular de los hospitales, es conveniente que puedan ensayarse nuevas formas organizativas como la autogestión y la cogestión.

Finalmente se apunta en ese acuerdo, que los convenios definitivos de transferencia deben celebrarse bajo las normas que rigen la Hacienda Pública y que disciplinan el proceso presupuestario, y se recomienda que en los convenios que se realicen se procure la homologación de sueldos.

Hasta ahora la descentralización marcha muy lentamente, si se toma en cuenta que ésta es una exigencia de la LOSNS para implementar adecuadamente el sistema nacional de salud.

Existen algunos aspectos que no han sido resueltos en relación a esta estrategia.

El primero se refiere a que ya efectivamente se ha realizado la transferencia administrativa y se le ha otorgado a los mandatarios regionales la potestad para administrar y organizar la descentralización en sus estados. Sin embargo, el problema se presenta en el paso siguiente, el cual es el otorgamiento del presupuesto para la marcha de las medidas regionales; éste aún no ha sido traspasado a los gobernadores, generando con ello un retraso en las reformas locales.

El segundo, se refiere a la situación planteada con el personal que estaba a cargo del MSAS el cual, al establecerse la independencia administrativa, queda a cargo de los sistemas regionales. Hasta los momentos no se ha concretado la medida que permite traspasar la homologación de sus sueldos y salarios.

Programas alimentarios y de compensación

Frente al aumento de la desnutrición y de la pobreza en Venezuela, el gobierno nacional viene aplicando medidas que tienen el objetivo de superar esta situación. Estas medidas son los programas alimentarios y de compensación a la pobreza.

Sin embargo, los mismos entes oficiales señalan que estos programas tienen una cobertura muy baja y "*sólo alivian los efectos de una situación carencial, más no la enfrenta en sus causas*". Se atacan las consecuencias, pero no se enfrentan las causas estructurales que generan estos problemas¹⁹⁶.

Los efectos negativos del Plan de Ajuste Estructural (PAE) y la pobreza que el mismo genera, se han pretendido atenuar con programas como el Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI), los Hogares de Cuidado Diario, la Beca Alimentaria, el Bono Lácteo, Vaso de Leche Escolar, Comedores Escolares y la Merienda Escolar, entre otros.

Las acciones se han focalizado en las mujeres embarazadas y lactantes, en los niños de

0 a 6 años, en el pre-escolar y la básica escolar, instrumentalizadas a través de las redes primarias de salud y la red educativa dependientes del Estado.

Para 1992, los programas dirigidos a los niños en edad pre-escolar, tales como el desayuno y merienda escolares y el vaso de leche alcanzaron al 24% y 26%, respectivamente, de los niños en pobreza extrema, potenciales destinatarios de dichos programas¹⁹⁷. Asimismo, otros programas brindados a través de las escuelas, mostraron una cobertura del 14% en los comedores escolares, el 20% en las meriendas escolares 20%, y el 60% en el caso del vaso de leche¹⁹⁸. En otras palabras, los programas compensatorios facilitados por medio del sistema educativo se caracterizan por una cobertura escasa y, por tanto, son un mecanismo insuficiente de lucha contra la pobreza.

A su vez, los programas implementados por medio de las escuelas, han relegado a un segundo lugar la atención a la población infantil comprendida entre 0 y 6 años, a pesar de ser esta población la que padece los efectos más dañinos e irreversibles de la pobreza desde el punto de vista nutricional. Para 1993, la cobertura de los programas brindados en el pre-escolar y la primera etapa de Educación Básica, esto es, la beca alimentaria, los bonos lácteo y de cereales, tenían por beneficiarios a más de 3 millones de niños; en el caso de los hogares de cuidado diario, que involucra a los menores de 0 a 6 años, la cobertura tan sólo alcanzó a 437 mil niños¹⁹⁹.

Durante el gobierno actual la ejecución de los programas se ha caracterizado por la ausencia de una política coordinada en el ámbito nutricional. Se presentan, de este modo, incoherencias entre programas llevados adelante por diferentes entes oficiales. El desconocimiento de la instancia a la cual se ha encomendado la implementación de la política del

Estado en este terreno, como lo es el INN, instituto adscrito al MSAS, coloca de hecho al frente de los programas a diversos órganos rectores. En una entrevista concedida a Provea, el Director del INN afirmó que la mayoría de los programas no se encuentran bajo su despacho, sino que están en manos del Ministerio de la Familia. Esta situación, además, se traduce en gastos de recursos para programas que poseen similares objetivos y, en muchas ocasiones, dirigidos a los mismos sectores de la población.

Los programas alimentarios fueron previstos con un carácter compensatorio, con un plazo de dos a tres años, período en el cual se esperaba superar las consecuencias negativas del programa de ajuste. Dado que éste causó daños irreversibles en el conjunto de los venezolanos, los programas compensatorios no han podido revertir el estado de desnutrición y de pobreza en el que se encuentra la mayoría de la población, con lo que ponen en duda el impacto y la efectividad que se esperaba alcanzar con dichas medidas.

Accesibilidad de los medicamentos

A este respecto afecta el irregular funcionamiento del programa de medicamentos genéricos, que se suma al alto costo de los medicamentos. Así, luego del aumento de precios que se produjo en enero de 1994, una resolución conjunta de los Ministerios de Sanidad y Fomento, impuso una medida provisional mediante la cual las medicinas se venderían, hasta el 1 de marzo, a los precios que mantenían el 17 de diciembre de 1993. Posteriormente, el gobierno decidió congelar los precios de 4.877 medicamentos²⁰⁰, pero para ese momento los costos habían superado el 2.500% de aumento en 1994.

197 MACHIN, Tibusay: *Venezuela. Situación social. Sector Nutrición*. Mimeo. 1994. cuadro N° 16.

198 Machín, Tibusay: *Op. cit.*, cuadro N° 16.

199 *Idem.*

200 *El Mundo*, 14.06.94.

Privatización en marcha

El ritmo que ha tomado la privatización, actualmente, está dado por la agudización de la crisis que envuelve al sector y en la incapacidad del Estado para gerenciar. Por ello los argumentos esgrimidos que tienen como norte la gerencia y la implantación del cobro, se encuentran presentes en el discurso de los mandatarios nacionales y regionales de turno, en franca contradicción con lo ofrecido por las nuevas autoridades en su "*Carta de Intención*".

En una entrevista realizada al Ministro de Sanidad éste expresó que "*Nosotros estamos convencidos de que las respuestas a los problemas que tiene el sector salud no pueden ser imaginadas a partir de un sólo actor que es el Estado. El Estado ha demostrado su incapacidad (...). Es imposible pensar que toda la respuesta pueda venir del lado del Estado.*"²⁰¹.

De igual manera, el Gobernador de Caracas, Asdrúbal Aguiar fundamenta la autogestión, la cogestión y la autonomía de los hospitales a su cargo, alegando que "*Hay que sacar al Estado del frente de batalla.*"²⁰² Además, agrega que "*...a través de la gerencia autónoma y colegiada que se implementará en los hospitales generales, se busca establecer mecanismos que permitan a estos centros asistenciales generar sus propios recursos.*"²⁰³.

En ese sentido, sus palabras no fueron un mero discurso. Por ello, el 20.09.94, fue suscrito en el Palacio de Miraflores, el Estatuto de Autonomía Gestionaria del Hospital José María Vargas. Paralelamente, el Jefe del Estado designó la Comisión de Salud del Área Metropolitana, de acuerdo con el Decreto N^o 314, emitido por la Gobernación del Distrito Federal, en donde se establece que el Hospital Vargas continuará siendo un órgano del Estado, pero gozará de autonomía de gestión, teniendo como órgano superior un Consejo de

Gobierno. El Consejo de Gobierno quedaría compuesto por siete miembros: dos del cuerpo médico activo del hospital, electos de forma directa y secreta; uno que designará el gobernador del DF; otro nombrado por el Consejo de Escuela de la Facultad de Medicina de la UCV; un miembro en representación de los profesionales universitarios que laboren en la institución, distintos de los médicos, electos de forma secreta y directa; un representante del Concejo del Municipio Libertador, y un representante de la comunidad vecinal del área de influencia directa del hospital. Vale señalar que, la tan pregonada participación de la comunidad de usuarios luce irrelevante e insuficiente, ya que la cifra de usuarios de ese nosocomio está por el orden de las 300 mil personas; ni siquiera contempla la participación de un representante por asociación de vecinos del sector o inclusive de otros sectores organizados de la comunidad.

Desde el punto de vista de sus recursos, ese centro será autónomo, autogestionado y tendrá una asignación presupuestaria anual del Gobierno y otra parte la obtendrá de sus servicios al público. El Consejo de Gobierno del Hospital J.M. Vargas, advierte que sacar adelante al Hospital tomará su tiempo y que por ello los resultados se verán en 1995.

Esta decisión, fue puesta en marcha ya que el referido gobernador señala como justificación, que su despacho dispone de 7 mil millones de bolívares para la salud, de los cuales depende el mantenimiento de 10 hospitales y 70 ambulatorios, y sólo el hospital Vargas "*se traga*" 1.100 millones. Para el gobernador "*la única alternativa era cambiar el sistema de gestión.*"²⁰⁴.

De igual forma está programada la autogestión para importantes hospitales tanto de Caracas como del interior del país. La inicia-

201 CESAP. Revista *Juntos*, Caracas, julio-septiembre de 1994, pág.13.

202 *El Globo*, 23.06.94.

203 *El Diario de Caracas*, 23.05.94.

204 *El Nacional*, 23.09.94.

tiva será puesta en marcha a partir del 1 de enero de 1995. Todavía no se tiene fecha para los hospitales del interior. Sin embargo, mientras llega esa fecha, según Asdrúbal Aguiar, se ensayará otro modelo, éste es, "...que aquellos hospitales que no se utilicen por las tardes, renten su infraestructura a los médicos que no puedan ingresar en las clínicas privadas, para que puedan atender a sus pacientes y cobrar por sus servicios."²⁰⁵

Para la implementación del cobro en los servicios se ha aclarado que se realizarán estudios sociales del área de influencia de los hospitales para detectar el número de población que no puede pagar. Aunque se ha hecho mucho énfasis en que "*pagarán sólo aquellos que puedan*", hasta los momentos Provea no tiene conocimiento de que ciertamente se hayan realizado dichos estudios, percepción confirmada por el Presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados en entrevista celebrada con representantes de Provea; sin embargo, el cobro ya es un hecho.

El cobro en el Hospital J.M. Vargas ya ha sido implementado. Actualmente se cobra Bs. 50 mil por una herida de arma de fuego; 20 mil por una apendicitis y Bs. 1.700 por un exámen hematológico, al igual que 300 bolívares, sólo por abrir la historia del paciente. Cuánto será el monto de operaciones mayores?²⁰⁶ Llama la atención que se cobre la cifra más alta para la atención de una de las principales causas de morbilidad, como es la de heridas (punczopenetrantes, por accidentes o por armas de fuego) que ocupa el cuarto lugar en las estadísticas con una tasa de 1869,3%. Adicionalmente cabe preguntarse si este no es el resultado de la escasa participación de la comunidad a quien corresponde consultar sobre un tema tan álgido como la gratuidad de la atención. Partiendo de otras

experiencias, Provea considera que medidas como éstas lejos de resolver o mejorar, agravan la problemática planteada.

Es necesario recordar que la autogestión hospitalaria iniciada con la inauguración del Hospital Clínico Universitario (HCU), fracasó por desorden en la administración, paternalismo estatal, o por la mejor situación económica del país en esa época (1960). Las tarifas programadas para el pago de servicios, incluían la llamada tarifa X, que exceptuaba del pago a los usuarios del HCU; se hizo costumbre no cobrar los servicios y así continuó hasta el presente en que se ha intentado volver a la autogestión.

También se han procesado denuncias referidas al cobro en los hospitales. Una de ellas fue en marzo de 1993, la cual fue recibida por la Cámara de Diputados, sobre la presunta privatización del Hospital J.M. Benítez ubicado en la Victoria, Edo. Aragua. El contenido de la denuncia, aclaraba que la implementación del cobro en los hospitales constituye un violación del art. 17 de la LOSNS²⁰⁷.

Las modalidades de privatización analizadas anteriormente, dirigidas principalmente a modificar y reducir las funciones sociales del Estado y las relaciones entre lo público y lo privado, además de incorporar el libre juego de la oferta y la demanda en los servicios de salud, anuncian un impacto significativo en la población la cual ahora tendrá que pagar por servicios que por derecho le pertenecen, violando con ello el principio de gratuidad y accesibilidad del derecho a la salud.

Sobre este punto, el Relator Especial de Naciones Unidas en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Türk, explica que "*En lo que respecta al pago de tarifas por parte del usuario del agua y los servicios sanitarios, existen sólidos y evidentes argumentos en favor de un*

205 El Globo, 24. 05.94.

206 El Nacional, 23.09.94.

207 CAMARA DE DIPUTADOS: Boletín de la Salud, Caracas, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1993, pág. 2.

considerable aumento de los gastos oficiales en estos servicios y en favor de la gratuidad de estos derechos básicos de los ciudadanos." Además señala: "La aplicación de tarifas a cargo del usuario puede hacer que algunos más desfavorecidos de-

jen de recurrir al servicio, y en algunos casos se ha demostrado que cuando se aplican tarifas a cargo del usuario se registra una disminución de la demanda de los servicios por parte de los pobres, en particular de los servicios de salud."²⁰⁸

Desafíos para el 2000

La situación es desalentadora. En ese sentido, es necesario subrayar que para alcanzar la meta de "Salud Para Todos en el Año 2000", se deben reducir las desigualdades y mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población y principalmente de los sectores más vulnerables y susceptibles a los cambios de todo tipo.

En ese sentido la OPS, por medio de su Director, Carlyle Guerra de Macedo alerta sobre ello indicando que "...el surgimiento de nuevos problemas con los que hay que contener, y las considerables insuficiencias en la organización y en los recursos disponibles para la atención a la salud -por parte de los sistemas nacionales de salud- llevan a plantear la necesidad de que, en los países de la región, se produzca una profunda transformación del sector que pueda dar respuesta a la enorme deuda sanitaria existente."²⁰⁹

De allí, que el director de la OPS señala que ello supone una serie de desafíos durante los próximos años, los cuales se resumen en:

- a) La necesidad de dar una mayor importancia al sector salud en cuanto a la formulación y ejecución de políticas sociales, y "una mayor atención como ingrediente fundamental del proceso de desarrollo humano sostenido".
- b) Se debe mejorar la capacidad de análisis de situación e identificación de los grupos

y sectores más vulnerables y, por ende, con más carencias sanitarias, a fin de dar una mejor y mayor respuesta a los problemas planteados.

- c) Es de carácter impostergable la formulación e instrumentalización de políticas y programas que persigan la equidad al atender la salud. "Esto reducirá las disparidades en el estado de salud de los diferentes grupos sociales y garantizará el acceso a los ciudadanos a la atención de sus necesidades básicas de salud".
- d) Es de vital importancia "concentrar los programas del sector en intervenciones eficaces que conduzcan a la eliminación de riesgos, y a la prevención y control de daños que constituyen problemas de salud pública. Ello implica efectuar ajustes en los modelos y prácticas de atención en salud, que conduzcan a una reasignación de los recursos hacia aquellas acciones que tengan mayor eficacia para reducir daños y riesgos."
- e) Resulta impostergable aumentar la eficiencia del sector, en función de los limitados recursos de los que dispone.
- f) Existe la necesidad de redefinir las formas de conducción, organización y financiamiento de sus operaciones.
- g) Se debe lograr un balance entre la dotación de personal y las necesidades.

208 TÜRK, Danilo: Informe Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Naciones Unidas, 1992, pág. 35.

209 GUERRA DE M., Carlyle: "Salud y Desarrollo Social" en: Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. BID, PNUD, 1993, pág. 82.

Entre los principales problemas que debe afrontar una transformación de este tipo, a fin de lograr una salida equitativa y no continuar las desigualdades, tanto en las condiciones de salud y vida, como acceso a los servicios básicos, se encuentran:

- a) La necesidad de fortalecer la responsabilidad social del Estado frente a la salud. Ello implica que el Estado debe dar prioridad al logro de una mayor equidad, y a la garantía del acceso universal de los servicios, incorporar el mejoramiento de la salud entre los objetivos de políticas económicas y sociales y, por último, mejorar la posición relativa de la salud en las agendas políticas y en la toma de decisiones para asignar recursos.
- b) Reorganizar el sector para garantizar el acceso de los grandes sectores que viven marginados por la pobreza y las desigualdades.
- c) Efectuar cambios cualitativos en la forma de prestar el servicio, impulsando la pre-

vención y el control de las enfermedades, lo que debe hacerse focalizando la atención en grupos de alto riesgo, concentrando los recursos en acciones eficaces y reduciendo daños en la salud que constituyan problemas de salud pública.

- d) Deben aplicarse medidas tendientes a proteger y promover el ambiente y a reducir los efectos nocivos del ambiente en la salud.
- e) Fomentarse la participación social, encaminada a transformar las condiciones ambientales, la participación de la población en programas prioritarios y la intensificación de los esfuerzos informativos y educativos acerca de la salud.
- f) Es necesario mejorar la administración de los conocimientos de salud.
- g) Por último, habrá que poner en marcha una intensa movilización de recursos que incluya profundizar la cooperación entre países para fines de la salud.²¹⁰

El sistema nacional de salud espera por estas respuestas.

210 Guerra de M., Carlyle: op.cit, págs. 82-84.

B.3 Derecho a la educación

Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y las aptitudes. La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos.

Artículo 78 de la Constitución de la República de Venezuela

Al igual que el capítulo precedente, éste comienza analizando los principales indicadores que permiten evaluar la vigencia del derecho a la educación durante el lapso escolar 1992-93, para posteriormente abordar las principales políticas oficiales puestas en marcha en el período que cubre el presente Informe.

Algunas precisiones

La garantía del derecho a la educación debe concretarse en una serie de medidas, algunas de cumplimiento inmediato y otras de implementación progresiva.

El carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria es una de las primeras medidas que los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los que se encuentra Venezuela, se comprometen a cumplir. Para ello, deben hacer explícita en su Constitución y en su legislación interna la duración de la enseñanza básica, sus contenidos, destinar recursos suficientes para su implementación gratuita y tomar las previsiones que le otorgan un carácter obligatorio, entre éstas el control y verificación del cumplimiento de esta meta. Otra obligación de cumplimiento inmediato es la que tiene que ver con la preservación del principio de no discriminación, principio que debe entenderse bajo los postulados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

ciales y Culturales, en el sentido de garantizar el ejercicio de todos los derechos "... *sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*", tal cual lo establece el artículo 2.2.

Una tercera obligación de carácter inmediato supone para los Estados la presentación de informes periódicos a las Naciones Unidas en los cuales quede claramente expresada la situación del derecho a la educación en cada nación, qué políticas se están implementando para lograr su cumplimiento y, especialmente, qué medidas se están tomando para incorporar a los sectores más vulnerables o desventajados.

Dentro de las obligaciones progresivas se encuentra la extensión y cobertura cada vez mayor de los diferentes niveles de educación, bajo el principio de la equidad.

La equidad supone que se desarrollen políticas y medidas que tiendan a suprimir las diferencias en el acceso y disfrute del derecho a la educación, por lo que se espera que haya una acción dirigida con especial énfasis hacia aquellos sectores más vulnerables de la población. En este sentido, las propuestas emanadas de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Tailandia a principios de los 90, sugieren "... *a los países*

de la región adoptar medidas compensatorias o de discriminación positiva dirigida a atender prioritariamente a los sectores de más bajos recursos, a utilizar los servicios educativos como redes de atención social integral, a la diversificación de las fuentes de financiamiento y la utilización más racional de los recursos"²¹¹.

En definitiva, se trata de desarrollar un sistema educativo que atienda los requerimientos básicos y brinde de forma equitativa la posibilidad de acceder a los niveles superiores, con la única limitación establecida por la Constitución, la impuesta por las aptitudes y capacidades individuales.

Estas obligaciones progresivas se basan en el cumplimiento de las obligaciones inmediatas, puesto que sólo podrán concretarse a cabalidad en tanto exista la base que proporciona la enseñanza obligatoria y gratuita en el nivel básico. De hecho, "*... la educación sólo puede establecerse como un derecho de todos en una sociedad si se dispone de los medios suficientes para generalizar la instrucción primaria así como la enseñanza técnica y profesional*"²¹².

En lo que se refiere al monitoreo de este derecho, es decir, sobre cómo está cumpliendo el Estado su papel de garante del mismo, es igualmente necesario establecer algunas precisiones. El criterio de progresividad ha venido confundiendo con demasiada frecuencia con una suerte de parálisis oficial que ha conllevado a la regresividad, o en el mejor de los casos al estancamiento de derechos económicos, sociales y culturales. Baste a un Estado demostrar que ha invertido cantidades razonables de dinero, en este caso en educación, para diluir sus responsabilidades en el logro de resultados concretos y por supuesto, positivos.

En relación a este último aspecto existen dos tipos de responsabilidades que un Estado debe cumplir. Por un lado, debe existir una

obligación de comportamiento, en la cual se evidencia que el Estado está ejecutando los pasos necesarios hacia la garantía y disfrute pleno de determinado derecho. Por otro lado, existe una obligación de resultados, que consiste en demostrar a través de logros concretos que los esfuerzos y recursos destinados están cumpliendo su objetivo. No basta entonces con destinar recursos (lo que podría entenderse como cumplimiento de la obligación de comportamiento), sino verificar cómo se están ejecutando, qué resultados se están obteniendo y darles la reorientación necesaria en caso de que estén siendo inefectivos.

En el caso de la educación, estos criterios asumen particular importancia puesto que se trata no sólo de garantizar que la mayoría de los niños en edad escolar accedan al sistema educativo, sino que éstos alcancen un estándar mínimo de aprendizaje, que les permita luego participar activa y productivamente en la sociedad.

Bajo estos criterios generales se examina el comportamiento de este derecho en el período que cubre este Informe, así como las tendencias que es posible prever para el futuro inmediato.

Diagnóstico recurrente

Los diagnósticos sobre la educación en Venezuela tienden a ser bastante coincidentes, independientemente del sector del cual provengan. El país se encuentra frente a una educación de pésima calidad, altamente burocratizada y sin ninguna relación con la realidad económica y laboral del país. En términos cuantitativos, todos los logros obtenidos en las últimas décadas se están revirtiendo, como se verifica en los índices que muestran los indicadores más clásicos (deserción, repitencia, rendimiento, matrícula, analfabetismo,

211 GAMUS, Esther y otros: Políticas públicas en Educación. Cuadernos del Cendes, No. 17/18. Diciembre 1991, pág. 216.

212 KARTASHKIN, Vladimir: Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Karel Vasak: Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos, UNESCO, España, 1985, pag. 190.

etc.). Las diferencias se evidencian al momento de ubicar las razones que han generado tal situación.

Según el Banco Mundial (BM), los problemas que enfrenta la educación en Venezuela no se deben a falta de recursos, sino a una mala utilización de los mismos; se trata entonces de un problema de ineficiencia del gasto. Sin embargo, ésta es sólo una cara del problema pues es evidente que además el Estado venezolano ha ido descuidando progresivamente sus responsabilidades con relación a otros aspectos, especialmente el referido con la calidad, descuido que se devela tanto en la falta de voluntad para producir soluciones concretas y eficientes como en una clara tendencia hacia el recorte presupuestario.

Educación preescolar

La legislación venezolana contempla un período de educación preescolar claramente delimitado, al que se ha dado un carácter obligatorio y que puede ser disfrutado en forma gratuita en aquellos centros educativos dependientes del Estado.

La obligatoriedad para el nivel preescolar sólo contempla al grupo etario de cinco años. En este nivel se han presentado graves problemas para crear una oferta que cubra la demanda existente, siendo que los índices de incorporación abarcan sólo un poco más del 50% del total de niños de esta edad. Más de dos millones 700 mil niños se encuentran fuera del sistema de educación preescolar y, según las mismas fuentes oficiales, existe una tendencia a la baja de la matrícula, a pesar de que se ha incrementado el número de docentes.

Según la Dirección de Preescolar del Ministerio de Educación (ME) "... en el año escolar 83-84, con un plantel de 12 mil 704 maestros se atendió una matrícula de 367 mil 863 niños. Diez años después, en el año esco-

lar (92-93) se atendieron 429 mil 829 infantes pero con 4 mil 883 docentes más, esto representa 17 mil 587 maestros, que en la mejor posibilidad hubiese significado la incorporación de 146 mil 400 niños"²¹³.

Por otro lado, el desarrollo de modalidades informales ha ido tomando cada vez más fuerza en este nivel, lo que no garantiza la calidad adecuada, pues no existe una calificación satisfactoria de los docentes y una eficiente supervisión.

El preescolar presenta limitaciones para su consecución en términos no discriminatorios. La alta concentración de recursos humanos y físicos que brinda este servicio en las zonas urbanas, actúa en detrimento de los sectores rurales y los grupos familiares de menores recursos. "... uno de los mayores obstáculos a la ampliación de la cobertura del preescolar formal es la inadecuada distribución de las facilidades tanto públicas como privadas, las cuales están mayormente concentradas en áreas urbanas y en sectores de ingresos medios y altos (las tres cuartas partes de los niños de 3 a 6 años asisten al preescolar en estos sectores), quedando muchas familias rurales (60%) y urbanas pobres (50%) sin la posibilidad de incorporar a sus hijos a este nivel."²¹⁴.

Educación básica

Es reconocido que Venezuela ha alcanzado índices de incorporación que se acercan a la denominada cobertura universal (entre 90 y 95%) en educación básica. Sin embargo, el comportamiento de la matrícula correspondiente al año escolar 1992-93 refleja que el crecimiento ocurrió en el sector privado, que absorbió a 48 mil 408 alumnos mientras que la matrícula oficial disminuyó en 16 mil 420 estudiantes.

Estas cifras reflejan una nueva y alarmante realidad, puesto que si bien en años ante-

213 El Universal, 31.03.94.

214 BRONFENMAJER, Gabriela: *Innovaciones, Reformas y Consensos en la Educación Venezolana*. Cuadernos del Cendes. No. 22, Abril 1993. pág. 143.

riores el crecimiento en la matrícula privada fue mayor que en la pública, ésta última acusó siempre crecimiento. De mantenerse, esta disminución podría indicar el incumplimiento del Estado venezolano con la obligación de garantizar la educación en forma gratuita.

Por otra parte, la diferencia entre la cobertura rural y la urbana sugiere un rasgo de inequidad de la educación en este nivel. La cobertura a nivel urbano se ubica en el 76,28 % mientras que a nivel rural alcanza solamente el 23.71 %.

La extensión de la obligatoriedad a nueve años no ha logrado concretarse desde que fue decretada, en 1980. A doce años de su implementación "... todavía un 47% de los jóvenes y adultos posee hasta seis años o menos de primaria y en la población rural esta proporción sube al 78%"²¹⁵.

De esta manera, el Estado venezolano también está incumpliendo una responsabilidad de satisfacción inmediata al no garantizar que el período de obligatoriedad se concrete de manera real.

La repitencia constituye uno de los problemas más relevantes, y se expresa de manera dramática en el nivel básico, impidiendo que las metas educativas se concreten, con un claro efecto distorsionador.

Durante los últimos tres años el porcentaje de alumnos repitientes para la educación básica se ha mantenido en el orden del 11%, con una ligerísima tendencia al crecimiento.

Los índices de repitencia desvirtúan cualquier logro relativo a la alta cobertura, pues si bien se garantiza la incorporación a este nivel, el avance del mismo se ve seriamente comprometido en este indicador.

Tal y como lo establece el informe del BM, "Por los altos niveles de repitencia que se observan en Venezuela, se está lejos de

lograr el objetivo de ofrecer educación básica de calidad adecuada y de costo razonable para el universo, no sólo porque menos de la mitad de los niños de cada cohorte se gradúa en el grado nueve sino también porque el sistema está invirtiendo una cantidad excesiva de recursos para mantener a los estudiantes en el sistema por un tiempo demasiado prolongado en relación con la utilidad real en materia de aprendizaje"²¹⁶. Para el año escolar 1992-93 los índices de repitencia alcanzaron el 11.34% que constituyen 478 mil 385 estudiantes. Por su parte, la deserción se ubicó igualmente en el orden del 11% para 1992-93, contra un 8.9% reflejado en el año escolar 1991-92.

En lo que se refiere a los factores que inciden negativamente en la calidad de la educación que se imparte en este nivel, la carencia de libros de texto y materiales de apoyo constituyen un gravísimo problema, haciendo depender la calidad de la enseñanza exclusivamente de los criterios de docentes con graves problemas pedagógicos y de formación. Por citar un ejemplo, "El Ministerio de Educación ha reducido drásticamente el abastecimiento de libros de texto a las escuelas, de 3,7 millones en 1978-79 a 424.000 en 1983-84 y a 134.000 en 1989-90, aproximadamente un libro para 17 estudiantes"²¹⁷. Por otra parte, "El rendimiento deficiente de los estudiantes y la baja eficiencia interna se deben a maestros mal calificados que pasan la mayor parte del tiempo utilizando prácticas pedagógicas tradicionales, tales como memoria verbal, memorización, y copiando ejercicios del pizarrón, que premian la repetición mecánica de hechos y no dan una retroalimentación inmediata sobre la exactitud de la respuesta del estudiante, no están diseñadas para atender las necesidades de los estudiantes individuales, o grupos de estu-

215 Brofenmájer: op. cit., pág. 144.

216 BANCO MUNDIAL: Venezuela en el año 2000: Educación para el crecimiento económico y equidad social. Septiembre de 1993, pág. 77.

217 Banco Mundial, op. cit., pág. 80.

diantes, y no estimulan el desarrollo de un razonamiento de nivel superior, solución de problemas y evaluación crítica"²¹⁸.

Educación media

Está caracterizada por presentar la tasa más baja de crecimiento e incorporación, a pesar de que los índices de culminación son mejores que en la básica. Su gran deficiencia está en su falta de relación con la realidad laboral y económica del país, de manera que los egresados de este nivel cuentan con muy poca o nula preparación para incorporarse de forma realmente productiva al mercado de trabajo.

En términos cuantitativos, la matrícula de educación media constituyó para el año escolar 1992-93, apenas el 5.74% de todo el sistema educativo nacional.

Según el BM la tasa de escolaridad bruta es de 35%, es decir, que de cada 100 estudiantes que podrían cursar este nivel sólo 35 lo hacen, mientras que la tasa meta es de 17%, es decir, que de cada 100 estudiantes cuyas edades están comprendidas entre 15 y 16 años (grupo etario que debe ubicarse en este nivel), sólo 17 cursan las modalidades de educación media.

Además, la tendencia de los últimos años ha sido la de decrecer en el sector oficial, mientras se observa un crecimiento sostenido en el sector privado. De acuerdo a datos provenientes del propio ME, la matrícula oficial pasó de 71.25% en el año escolar 1991-92 a 68.94% en el 92-93, mientras que el sector privado creció en un 2.79%, pasando de 81 mil 835 estudiantes en 1992 a 92 mil 724 en 1993.

Los índices más desalentadores se encuentran en la distribución de la matrícula por sector geográfico, lo que corrobora dramáticamente el carácter discriminatorio de la educación en el país. Para el año escolar 1992-93 la matrícula rural para la educación media diversificada y profesional fue del 5.3% mientras que la urbana fue de 94,7%.

En relación a los índices de repitencia y deserción en este nivel, tal como se dijo anteriormente, se observa una mejoría sustancial con relación a la educación básica. Sin embargo, no se puede afirmar que ello responda a una adecuada capacidad de retención y calidad del sistema a este nivel. Según el BM "la eficiencia interna al nivel de media es más alta que en la educación básica, pero en gran medida esto se debe a que en la mayoría de los casos, (...) la media es un programa de dos años mientras que la básica cubre nueve. Es especialmente alarmante el alto número de estudiantes que abandonan el sistema en el grado 10, más de uno de cada seis, (...) Esto quiere decir que para mejorar la eficiencia interna serían más importantes las intervenciones en materia de deserción que las medidas para disminuir la repitencia"²¹⁹. Las cifras de repitencia demuestran que aproximadamente dos tercios de los estudiantes se gradúan sin repetir.

Si bien los índices de egresados de este nivel son más aceptables, éste es un indicador que hay que analizar con sumo cuidado, pues el nivel que obtienen los egresados de la educación media es poco efectivo y el resultado son jóvenes poco calificados para el desempeño laboral, por lo que los logros cuantitativos adquieren muy poca significación frente al desempeño cualitativo posterior.

Es así como las cifras que arrojan los últimos estudios estadísticos sobre la población comprendida entre los 15 y los 24 años, que están directamente relacionadas con el desempeño del nivel medio de educación, son altamente reveladoras de los problemas que no se logran atajar en este nivel.

De acuerdo a la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) para 1992, 2 millones 320 mil 966 jóvenes (6 de cada 10 jóvenes) no asistían a ningún centro de ense-

218 Banco Mundial, op. cit., págs. 80-81.

219 Banco Mundial, op. cit., pág. 95.

ñanza. De éstos 64 mil 753 **jamás** han asistido a la escuela y una cifra superior a los 300 mil están desempleados (énfasis añadido).

La cifra acumulada de desertores del sistema educativo formal con edades comprendidas entre 15 y 24 años, alcanzó para mediados de este año, el millón 600 mil jóvenes, lo que representa un incremento aproximado de 423 mil con relación al año anterior. La magnitud del problema ha obligado al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) a desarrollar un plan de emergencia que capacite medianamente a los jóvenes desertores y les permita incorporarse con alguna calificación al mercado de trabajo.

Los problemas de calidad en este nivel tienen que ver con varios factores: ausencia de material didáctico, inadecuada dotación de aulas y laboratorios, poca relación de los contenidos con la realidad, calidad docente y situación salarial de los mismos, son los más relevantes.

Como en el resto de los niveles del sistema educativo, los gastos educativos propiamente dichos no tienen prioridad frente a los gastos de personal y administrativos. Cuando se habla de gastos educativos se alude a la inversión, por ejemplo, en textos escolares, laboratorios, recursos alternativos de aprendizaje, dotación física de aulas, entre otros.

La situación docente tampoco es diferente de los otros sectores: un importante número de profesores no graduados que no goza de la preparación necesaria y otro importante porcentaje que se sobrecarga de horas de trabajo para mantener su nivel de vida.

Educación superior

La expansión de la matrícula tuvo aquí un incremento considerable y acelerado a partir de la instauración de la democracia, alcanzando niveles comparables con los países desarrollados. Sin embargo, este logro comienza a revertirse.

La necesidad de un adecuado proceso de selección, reclamado con tanta insistencia en los últimos años, parece haberse dejado a manos de las circunstancias, de forma tal que son los problemas socioeconómicos de la población los que están primando en el proceso de selección hacia la educación superior.

La pérdida de la equidad en el acceso y disfrute de la educación superior es ya un hecho perfectamente palpable, que ha entrado en un proceso de profundización. De acuerdo a la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) en el año académico 1993-94, 31 mil 86 cupos quedaron libres después que culminó el proceso de Admisión Nacional. Esto quiere decir que a pesar de "*...que nuestros centros de Educación Superior tienen capacidad para formar, por lo menos al 50 por ciento de los egresados del bachillerato, ... en el lapso señalado el 68.93 por ciento se quedó sin ingresar*"²²⁰.

Las causas parecen estar asociadas a diversos problemas. Un porcentaje de los aspirantes no logra cubrir los requisitos de ingreso al sistema, caso directamente relacionado con las deficiencias académicas que se arrastran de la educación media y que producen índices académicos que no califican para la selección. Es sabido que las mayores deficiencias en este sentido, se encuentran en la educación pública, de donde proviene el grueso de estudiantes que no puede costear sus estudios y que espera legítimamente una oportunidad basada en la igualdad de acceso para poder continuar sus estudios a nivel superior.

Otras razones, que resultan igualmente inaceptables, tienen que ver con la falta de orientación al estudiante en torno al procedimiento administrativo que implica el proceso de admisión, por ejemplo, postulando para carreras para las cuales no tiene el índice académico. Una tercera razón tiene que ver con obstáculos burocráticos que impiden que los recaudos de los postulantes lleguen a tiempo.

Estas razones demuestran una clara falta de voluntad para aplicar los pasos que puedan garantizar un acceso en igualdad de condiciones al sistema de educación superior y no se solucionarán con la tan esgrimida necesidad de pulir los sistemas de selección. La consecuencia directa: "... del 95.5 por ciento de los jóvenes que aspira continuar sus estudios superiores... sólo el 31.7 por ciento logra su cometido"²²¹.

Con relación al acceso de los sectores más pobres de la población a la educación superior, el propio BM reconoce que "No hay duda que el sistema público ofrece un camino de acceso valioso a la educación superior para números importantes de adultos jóvenes relativamente desfavorecidos"²²². Tal parece que el debate sobre la necesidad de aplicar costos para el estudiantado del nivel superior, obvia esta afirmación, que demuestra en la práctica que sí es posible lograr acceso para los sectores de menores recursos a la educación superior (ver cuadro 1). En la medida que los problemas económicos del país se han agravado y la educación ha perdido prioridad, no puede pensarse como única alternativa la de generar un cobro de la matrícula pues ello sí implicaría un claro efecto discriminador y sólo serviría para descargar al Estado de una responsabilidad que constitucionalmente se ha comprometido a asumir.

Es claro que debe comenzar a pensarse seriamente en formas de democratización del acceso a la educación superior que obviamente pasan por las características que asuma su financiamiento. La Constitución venezolana establece la posibilidad de recurrir a formas diferentes de financiamiento además de la estatal, así como a la obtención de recursos de aquellos estudiantes provenientes de sectores económicamente pudientes. Esto, como excepción y no como regla, es muy diferente al sesgo privatizador que pareciera prevalecer

en algunos planteamientos en torno a la necesidad de establecer matrículas permanentes en la educación superior. Vale rescatar el concepto de gratuidad como algo que va más allá del cobro de una matrícula y que implica la posibilidad cierta de poder permanecer en una carrera y culminarla, a pesar de todas sus exigencias económicas. De hecho, si bien en las universidades públicas el costo de la matrícula semestral es irrisorio, los costos que generan determinadas carreras excluyen de plano a los sectores de menores recursos lo que sí contribuye directamente a la elitización de la universidad.

Por su parte, el Consejo Nacional de Universidades (CNU) produjo durante el pasado año un diagnóstico sobre la educación superior, en el cual se expone la necesidad de "declarar como política prioritaria para el desarrollo de la educación superior, la racionalización del proceso"²²³.

Basados en el desordenado proceso de expansión y en la ausencia de lineamientos orientadores, los representantes del CNU reconocen que el proceso ha perdido toda racio-

Cuadro 1

Condición socioeconómica de los alumnos que ingresan a la enseñanza superior, 1986

(%)

	Instituciones privadas	Instituciones públicas	Toda la población
Alta	22,3	5,9	1,0
Media	38,6	21,7	4,5
Media-baja	32,4	42,9	14,1
Obrero	6,5	27,1	42,4
Marginal	0,2	2,4	38,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Navarro.

221 El Nacional, 04.03.94.

222 Banco Mundial, op. cit., pág. 122.

223 El Universal, 02.04.94.

nalización, produciendo que se dupliquen esfuerzos, que se creen centros educativos donde no hay necesidad o que ofrecen carreras que nada tienen que ver con la realidad de la región. Este planteamiento suena absolutamente válido y necesario y debe conjugarse con el desarrollo de una política de financiamiento basada en el respeto a los principios de equidad e igualdad que en el pasado lograron resultados tan positivos.

Aumentan los analfabetas funcionales

Finalmente, otro indicador sobre las consecuencias que en Venezuela está teniendo la desprotección del derecho a la educación, lo constituye el índice de analfabetismo. Investigadores del Cendes han establecido que *"...a inicios de los ochenta existían casi un millón y medio de analfabetos y que diez años después, esta cifra no sólo ha bajado poco, sino que al sumarle los analfabetos funcionales tenemos cuatro millones de venezolanos (que representan el 22% de la población) los cuales no saben leer ni escribir correctamente"*²²⁴.

Situación docente, se consolidaron los pronósticos

El artículo 81 de la Constitución de la República establece que *"La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley... La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión"*.

El incumplimiento de este precepto constitucional ha venido agudizándose durante los últimos años hasta convertirse hoy en uno de los principales factores que atenta contra la vigencia de este derecho.

Las reformas introducidas al respecto no parecen haber tenido un efecto positivo. La eliminación del bachillerato docente o "normal" y su sustitución por una preparación universitaria para el docente no redujo los problemas de calidad, pues no estuvo acompañada de una política de atención integral al docente que contemplara estímulos académicos a la profesión, reconocimiento, y adecuado nivel salarial. Por otro lado, se perdieron aspectos de esa formación normalista que ciertamente contribuían a crear una conciencia docente y que en el nivel superior se diluyen. Las declaraciones del actual Ministro de Educación son reveladoras: *"...en las universidades se da mucha teoría pero no forman al maestro como se hacía en las viejas escuelas normales. Además, ninguna universidad tiene escuelas o liceos de aplicación para las prácticas docentes, y formar el maestro con perfil educador"*²²⁵.

El Reglamento docente que pretendía sustituir la práctica de la designación "a dedo" por una basada en el sistema de concursos, no ha logrado asentarse definitivamente y los mismos concursos han estado viciados por las prácticas clientelistas anteriores.

La deserción docente, que en años anteriores se visualizaba como una tendencia, ha pasado a convertirse ya en un problema real. De acuerdo al viceministro de Educación del pasado gobierno, *"...en los próximos cuatro años se presentará una crisis profunda en el campo educativo porque habrá un déficit muy grande de educadores"*²²⁶.

No existen cifras exactas con relación a la deserción docente, sin embargo, todo parece indicar que en el año escolar 1992-1993 las renunciaciones docentes estuvieron entre las 40 y las 70 mil. Esta cifra *"... representa aproximadamente un 35 por ciento de todo el conglomerado de educadores dependientes del*

224 Gamus, Esther y otros: op. cit., pág. 205.

225 El Universal, 11.03.94.

226 El Universal, 06.11.94.

Ministerio de Educación en todo el país, y duplica el número de renunciadas presentadas el año pasado..."²²⁷.

Las instancias oficiales plantean que el déficit de docentes se cubrirá con cargos interinos otorgados a estudiantes de los institutos pedagógicos, o incluso, a profesionales de otras carreras, lo que crea un nuevo riesgo, que tiene que ver con la preparación y calificación de estos "nuevos" docentes.

Las razones que ocasionan este déficit de docentes son bien conocidas "Los bajos sueldos, la escasa motivación y la desvalorización social del docente...han ocasionado que muchos maestros estén dejando su profesión para dedicarse a otros oficios más remunerativos..."²²⁸.

El deterioro de los sueldos docentes ha sido de tal magnitud que en términos netos, un docente gana en 1994 un 15.36% menos que en 1992 (Ver cuadro 2). Esto no se expresa sólo como un problema inflacionario. Los sueldos de los docentes han sido en buena medida inferiores a los de otros empleados públicos, lo que contribuye a aumentar la desvalorización de su profesión. "Con el sueldo actual del docente no se puede sostener una familia. Tampoco se puede sostener una familia de cuatro o cinco miembros si el padre y la madre trabajan para la docencia"²²⁹.

La consecuencia directa: gran número de docentes se han dedicado a otras actividades económicas, entre ellas la buhonería, a la que consideran más rentable; los que se quedan, han mantenido la doble jornada de trabajo con las ya conocidas consecuencias sobre la calidad de la educación.

El déficit docente se ha visto agravado por la gran cantidad de permisos y calificaciones de incapacidad laboral que se otorgan a lo largo del año escolar y que reflejan que no ha habido cambios en una política ampliamente

te conocida dentro de la dinámica del Ministerio de Educación: el otorgamiento de reposos de manera indiscriminada. El ME calcula que para el próximo año escolar la cantidad de permisos laborales significarán para este despacho un costo aproximado de 7 mil millones de bolívares.

En definitiva, la situación docente tiene serias y directas consecuencias sobre el disfrute del derecho a la educación.. "La disponibilidad de docentes calificados es un factor limitante para la expansión de la matrícula y, más importante, para una educación de calidad"²³⁰.

Cuadro 2

Evolución de sueldos de los docentes

Sueldos	1992	1993	1994
Profesor I (0 a 3 años)	20664	22500	29170
Maestro (0 a 3 años)	14182	18000	26250
Profesor VI (más de 21 años)	20664	37200	45200
Maestro (más de 21 años)	14182	21250	28750

Fuente: IV contrato colectivo de los trabajadores de la educación, 24.05.93.

Evolución de sueldo de los docentes

a precios constantes de 1992

Sueldos	1992	1993	1994
Profesor I	20664	15968	12179
Maestro I	14182	12775	10960
Profesor VI	20664	26401	18873
Maestro VI	14182	15082	12004

Fuente: Índices de inflación: 1993 = 40,9% (Ruth de Krivoy); 1994 = 70% (Una fuente informal de Veneconomía). Cálculos propios.

227 El Universal, 28.05.94.

228 El Nacional, 25.03.94.

229 DUPLÁ, Javier: Los ingresos del educador y su estima social. Revista SIC. Agosto 1994. pág. 309.

230 El Globo, 26.06.94.

Gastos educativos: última prioridad presupuestaria

El gasto social en educación se refiere a todos aquellos rubros que cubren aspectos no directamente relacionados con el proceso educativo: subsidios para alimentación, transporte, útiles, etc. Por gasto educativo propiamente dicho se entienden todos aquellos rubros que tienen una incidencia directa sobre la formación de los estudiantes: dotación de textos y materiales de apoyo para las escuelas, investigación, formación docente, construcción y dotación física de planteles, etc.

El comportamiento del presupuesto destinado a la educación en los últimos años ha estado caracterizado por una inversión excesiva en gastos de personal debido a un infructuoso intento por compensar el acelerado deterioro de los salarios del personal docente. Ello se ha conjugado con un sostenido decremento de los montos asignados a educación y con una fuerte inversión, por vía de créditos especiales, en aspectos no directamente relacionados con la educación.

Según el Cendes, en 1974 el gasto educativo superaba el 24% del presupuesto nacional, porcentaje muy cercano al establecido por la Unesco como el indicado para el desarrollo idóneo de la educación en cada país. Sin embargo, ya a partir de 1980 comienza a visualizarse una desaceleración de la inversión en educación que se ubica entre el 14 y el 15% durante el decenio.

Por otro lado, el esfuerzo de inversión en la educación pública "... resulta sumamente afectado por el proceso inflacionario, de forma tal que, en términos reales, el gasto público destinado a educación en 1990 representa las dos terceras partes del que se asignó en 1980"²³¹.

Si a ello se suma la tendencia hacia la disminución que presenta el presupuesto nacional en educación, puede afirmarse que el

Estado venezolano no está invirtiendo en forma adecuada en este derecho, incumpliendo con ello su compromiso de orientar los recursos disponibles en función de una garantía cierta de la educación.

El alto porcentaje destinado a gastos no directamente relacionados con el proceso educativo ha contribuido negativamente al cambio de prioridades. La implementación de los programas sociales asociados a la educación (Beca alimentaria, Bulto y Uniformes escolares, Vaso de leche, etc.) han desplazado las prioridades de la inversión en educación, bajo un criterio cortoplacista y efectista. Aún más, la capacidad de "llegada" de la red educativa nacional es el criterio que prevalece, siendo que pareciera que no se esperan impactos directos en la educación sino apaciguar los efectos de la crisis en los sectores más pobres.

La comparación entre los presupuestos de 1992 y 1993 demuestra, por ejemplo, un incremento del 32.01% en el gasto social (Beca alimentaria, Bono lácteo y Dotación de Útiles escolares) frente a una disminución del 100% (no hay asignación para este rubro en 1993) en la dotación de Planteles Nacionales, y una reducción del 48.68% en los Programas de Formación Profesional.

El auge de los programas sociales demuestra la renuncia del Estado a una solución de carácter permanente y que atienda ciertamente los problemas estructurales del sector educativo. Frente a este criterio Provea comparte con quienes plantean "*...un cambio de orientación de la política social que tienda a introducir medidas con alcances más estructurales, que acompañen a las actuales políticas sociales compensatorias cuyo alcance es más inmediatista y tiende a paliar coyunturalmente los efectos más nocivos de las políticas de ajustes*"²³².

Por lo demás, la distribución presupuestaria del ME presenta rasgos de irracionalidad

231 Gamus, Esther y otros, op. cit., pág. 210.

232 Gamus Esther y otros, op. cit., pág. 223.

desde hace varios años, a la que ha contribuido enormemente la práctica reivindicativa a cualquier costo que propician los gremios y sindicatos del sector. Es así como, por ejemplo, "...en 1991, el ministerio presupuestó 10 veces más par drogas y medicamentos que para materiales didácticos. (...) El presupuesto de 1991 muestra una asignación más alta para juguetes para hijos de trabajadores que para libros de biblioteca, revistas y periódicos."²³³.

La pérdida de prioridad de la educación frente a otros rubros del Estado, sobre la cual Provea alertaba en su Informe anterior, está dejando de ser un riesgo para convertirse en una realidad. Si bien los efectos no son todavía notorios en términos de impacto sobre la matrícula escolar, si son claros los efectos sobre los sectores más desventajados. "*Las implicaciones inmediatas de la restricción financiera del Estado venezolano sobre los presupuestos educativos no es aún tan visible en términos de los índices actuales de cobertura, pero se hacen cada vez más claras las limitaciones reales y potenciales del sistema para continuar expandiéndose. Así, no solamente se vienen estancando los ritmos de crecimiento globales, sino que se aprecia el impacto del proceso de ajuste de los presupuestos educativos, en términos reales, sobre aquellas asignaciones no comprometidas con remuneraciones, lo cual afecta programas vitales para el éxito y calidad de todo el proceso educativo*"²³⁴.

Cambio de gobierno: ¿cambia la voluntad?

En base a los numerosos y coincidentes diagnósticos sobre la educación en el país, el Presidente Caldera esbozó las siguientes prioridades en materia educativa: "...*mejorar los sueldos y la capacitación de los docentes,*

mejorar la alimentación y salud de los estudiantes, dotar los planteles y cambiar los contenidos curriculares... En este sentido, se busca que los programas de cada año escolar sean flexibles y simples, profundizando la búsqueda de la comprensión de las nociones esenciales para la resolución de diversos problemas, el buen manejo del lenguaje y el desarrollo de habilidades numéricas."²³⁵ De acuerdo a estas prioridades, el nuevo gobierno se comprometió a "*privilegiar el gasto directo en el aula*".

Las expectativas con respecto al nuevo gobierno trascendieron al Ministerio de Educación una vez que se conoció que esta cartera sería asumida por un docente de reconocida trayectoria. El nuevo Ministro, Antonio Luis Cárdenas, inició su gestión bajo la premisa de mejorar la calidad de la educación, y especialmente la situación de los docentes. Su plan de acción contemplaba "... *la dignificación del maestro, democratizar la gestión del sistema educativo, promover la gestión autónoma del plantel, reorientar el proceso pedagógico hacia el logro de una verdadera ciudadanía y promover la atención prioritaria de los educandos de menores recursos.*"²³⁶.

La dignificación de la profesión docente está relacionada para el Ministro, con la cuestión salarial. Al cierre de este Informe, el ME dio a conocer la homologación que coloca a los docentes en condiciones similares al resto de los empleados de la administración pública. Sin embargo, esta homologación no está garantizada de forma permanente puesto que se cuenta con recursos para cubrirla sólo hasta el mes de enero de 1995, lo que abre las puertas a nuevos conflictos con el gremio docente a partir de esta fecha.

En lo que se refiere a la cuestión presupuestaria, el Ministro señaló sus diferencias con el Informe del BM, aduciendo que no sólo

233 Banco Mundial, op. cit., pág. 23.

234 Gamus, Esther y otros. op. cit., pág. 203.

235 El Diario de Caracas, 28.12.93.

236 El Globo, 11.05.94.

es necesario reorientar el gasto educativo sino invertir más; "Creo que debemos racionalizar la inversión en la administración y orientar los gastos en el aula. Pero debemos, por unos cuantos años más, contar con recursos adicionales, para inyectarle a las áreas básicas"²³⁷. Estas declaraciones podrían ser un buen inicio para que la educación pública en el país retome la prioridad perdida. Habrá que esperar el desempeño del nuevo gobierno.

Con relación a la descentralización, la posición del nuevo Ministro parece más confusa. Provea comparte el criterio mediante el cual la descentralización en el sector educativo "... está integrada por tres niveles: el nivel nacional se encarga de los aspectos estratégicos de planificación, financiamiento, regulación, evaluación y supervisión del sistema educativo. El nivel regional (local), cumple el papel de una casa matriz que agrupa los establecimientos localizados en un estado (municipio), establece las pautas para la existencia de un proyecto educativo en cada plantel, efectúa el seguimiento y la evaluación, promueve actividades de formación y mejoramiento profesional de los docentes y presta asesoramiento general en materia de administración financiera y de recursos humanos. Por su parte, los planteles son las unidades operativas del sistema; se conciben como unidades autónomas capaces de definir y ejecutar su propio proyecto educativo -dentro de las pautas y lineamientos de política definidos por los niveles superiores-, con independencia para administrar su personal y sus recursos financieros"²³⁸.

En cuanto al financiamiento "el nivel nacional es el responsable de aportar los fondos necesarios para que el servicio educativo sea presentado con un estándar mínimo de cali-

dad uniforme para todos los establecimientos del país; la definición de ese estándar constituye un aspecto estratégico en la planificación del sistema educativo y, como tal, será establecido por el Ministerio de Educación"²³⁹.

Cárdenas ha planteado que promoverá la gestión autónoma de cada región y brindará el apoyo técnico y financiero necesario, pero "... expresado en un fifty-fifty, de que a cada bolívar que para educación dispongan las regiones, el Ministerio responderá con la misma moneda."²⁴⁰, lo que hará depender el gasto educativo de las regiones de los recursos que éstas tengan. Sabiendo las diferencias que existen por regiones ello introduciría un nuevo sesgo diferencial y discriminatorio para la educación. Por lo pronto, y en lo que a planes descentralizadores se refiere, el Ministro ha anunciado que para el próximo año 50 mil millones de bolívares de los programas sociales serán distribuidos directamente a las escuelas y éstas deberán idear la forma de hacerlas llegar a los beneficiarios de la manera más conveniente.

Finalmente y con relación a la educación superior el Ministro manifestó que no es correcto que en Venezuela se invierta más en educación superior que en básica, pero que ello no puede significar que la educación superior sufra recortes sino que se presupueste de acuerdo a las necesidades reales de cada nivel. "Yo me opongo a que se le quite un centavo a la educación superior... Pero sí digo una cosa: es un error que en Venezuela se le dé más dinero a la Educación Superior que a la Educación Básica"²⁴¹.

Durante el lapso que cubre este Informe, se han conocido opiniones al respecto de quienes tienen en sus manos buena parte de la

237 El Globo, 03.02.94.

238 CASANOVA, Ramón y otros: La descentralización de la educación mejor y más democracia, en Descentralización, gobernabilidad y democracia, COPRE-PNUD, Caracas, 1992, pág. 143.

239 Casanova, Ramón y otros. op. cit., pág. 141.

240 El Globo, 11.05.94.

241 El Universal, 22.05.94.

responsabilidad de conducir centros de educación superior. Según Luis Ugalde, rector de la Universidad Católica Andrés Bello "... un 10 o 15% de los ingresos universitarios en la educación basada en un presupuesto público, debiera venir del pago de aquéllos que efectivamente puedan pagarlo"²⁴².

Simón Muñoz, rector de la Universidad Central de Venezuela, dejando claro que enfrentaría cualquier posibilidad de una privatización total de la universidad, afirmó "... que ello no implica que no existan otras alternativas para obtener ingresos propios y dejar de subsidiar a los más pudientes..." y que ello pudiera concretarse "...a través del pago de mensualidades, semestres, financiamiento tipo crédito a los egresados..."²⁴³; todo esto sin dejar de lado aportes de las empresas privadas que se han beneficiado de los egresados de los centros universitarios.

Ambos planteamientos dejan incólume el criterio público (base fundamental de la garantía del disfrute de la educación superior) de la universidad y apuntan hacia la necesidad de contar con unos ingresos que concreten en la práctica el principio de justicia social en la educación superior.

Sin embargo, cabe resaltar que cualquier alternativa de este tipo supone el diseño y aplicación de un sistema de selección absolutamente preciso y coherente, en el cual queden claramente establecidos los criterios cualitativos y cuantitativos que deban prevalecer. Esta será la única manera de preservar los principios de equidad e igualdad que deben regir los procesos de selec-

ción y eliminar cualquier sesgo discriminatorio o ventajoso al respecto.

El problema de los presupuestos deficitarios de las universidades públicas no obtuvo respuesta diferente a años anteriores. El presupuesto aprobado a finales de 1993 era ya deficitario en 52 mil millones de bolívares, afectando especialmente las contrataciones gremiales, las prestaciones sociales y un porcentaje de gastos operativos.

Dado que ésta parece ser una circunstancia definitivamente asentada, las autoridades universitarias se han planteado como punto importante para enfrentarla, la discusión de una nueva Ley de Educación Superior, "... y un instrumento legal que permita diversificar los frentes de financiamiento de las universidades con el propósito de dar estabilidad y certidumbre a la tarea de planificación y realización de la actividad académica..."²⁴⁴.

En definitiva, el problema de la educación superior en Venezuela pasa por establecer criterios de financiamiento coherentes con la realidad actual del país, que no pongan en peligro su carácter público.

Por otro lado, nuevas perspectivas pueden abrirse con la creación de un Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, alternativa que ha comenzado a ser estudiada este año por el nuevo gobierno. Esto permitiría a la educación superior un peso propio, lo que igualmente debiera ocurrir con la educación básica, que comparativamente ha venido teniendo presupuestos inferiores, incumpléndose con ello el principio de garantía de la educación primordialmente en este nivel.

242 Letras, 21.11.93.

243 El Universal, 30.09.94.

244 El Nacional, 30.01.94.

Estrategias a seguir

El próximo año escolar (1994-95) se visualiza pleno de dificultades de toda índole. El recorte presupuestario del ME estará por el orden de los 143 mil millones de bolívares.

Las horas docentes vacantes por concepto de jubilaciones, incapacitación y renunciadas constituirán un problema de especial magnitud. De acuerdo al propio ME "en los 21 mil planteles de todo el país existen actualmente un aproximado de medio millón de horas vacantes, es decir, sin absoluta cobertura docente".²⁴⁵

La dotación y reparación de escuelas se inició apenas con quince días de antelación al comienzo de clases y con un presupuesto deficitario. Se necesitarían 5 mil millones para el mantenimiento y dotación de las escuelas públicas, y hay apenas 700.

Todo ello atenta contra la perspectiva de cumplimiento y garantía del derecho a la educación en Venezuela, que guarda estrecha relación con un soporte presupuestario y de recursos suficientes, numéricamente hablando, ejecutado y administrado eficazmente.

No en balde, la Unesco afirmó en su Informe Mundial sobre la Educación correspondiente al año 1991, que "*Las perspectivas de que continúe el progreso hacia la educación para todos durante el resto del presente decenio, especialmente en los países más pobres, dependen especialmente de la capacidad nacional para aumentar el nivel de inversiones consagradas a la educación.*"²⁴⁶

Mantener un nivel adecuado de inversiones implica que los gobiernos tomen conciencia de la necesidad de mantener y en la mayoría de los casos aumentar los montos destinados a educación en los presupuestos nacionales. Se trata de devolverle a la educación su carácter prioritario.

El gobierno venezolano debe reorientar las inversiones en el campo educativo tanto

con los recursos internos como con los provenientes de organismos multilaterales internacionales. En lo que se refiere a la calidad de la enseñanza, los acuerdos de la Conferencia Mundial de Educación para Todos señalan a las estrategias a seguir:

- Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.
- Universalización del acceso y la eliminación de las desigualdades en la enseñanza básica y mejoramiento de su calidad.
- Establecer cambios curriculares que atiendan las diferencias socio-culturales y regionales, así como las nuevas demandas del conocimiento científico-técnico y los problemas ambientales.
- Instrumentar nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje menos "magistocéntricos", es decir más activos y participativos, y más dirigidos a "la adquisición" del aprendizaje.
- Desarrollar modalidades no convencionales de educación.
- Legitimación de conocimientos adquiridos en procesos y contextos extraescolares.

Por último, existe coincidencia en que la solución a la crisis educativa es a largo plazo. Las más recientes alternativas plantean planificaciones y objetivos a plazos no menores de diez años, lo que pudiera ser un buen indicador de que definitivamente se está pensando con criterios más permanentes y más eficaces. Sin embargo, es urgente que se tomen medidas inmediatas que puedan garantizar que esas planificaciones a diez años van a ser exitosas en el marco de los parámetros que establece el derecho a la educación. En lo inmediato es imperativo revertir la tendencia discriminatoria que se viene observando en el disfrute de este derecho, desarrollando una política educativa que llegue precisamente a esos sectores más desventajados.

245 El Universal, 07.09.94.

246 UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación, 1991, pág. 74.

responsabilidad de conducir centros de educación superior. Según Luis Ugalde, rector de la Universidad Católica Andrés Bello "... *un 10 o 15% de los ingresos universitarios en la educación basada en un presupuesto público, debiera venir del pago de aquéllos que efectivamente puedan pagarlo*"²⁴².

Simón Muñoz, rector de la Universidad Central de Venezuela, dejando claro que enfrentaría cualquier posibilidad de una privatización total de la universidad, afirmó "... *que ello no implica que no existan otras alternativas para obtener ingresos propios y dejar de subsidiar a los más pudientes...*" y que ello pudiera concretarse "... *a través del pago de mensualidades, semestres, financiamiento tipo crédito a los egresados...*"²⁴³; todo esto sin dejar de lado aportes de las empresas privadas que se han beneficiado de los egresados de los centros universitarios.

Ambos planteamientos dejan incólume el criterio público (base fundamental de la garantía del disfrute de la educación superior) de la universidad y apuntan hacia la necesidad de contar con unos ingresos que concreten en la práctica el principio de justicia social en la educación superior.

Sin embargo, cabe resaltar que cualquier alternativa de este tipo supone el diseño y aplicación de un sistema de selección absolutamente preciso y coherente, en el cual queden claramente establecidos los criterios cualitativos y cuantitativos que deban prevalecer. Esta será la única manera de preservar los principios de equidad e igualdad que deben regir los procesos de selec-

ción y eliminar cualquier sesgo discriminatorio o ventajoso al respecto.

El problema de los presupuestos deficitarios de las universidades públicas no obtuvo respuesta diferente a años anteriores. El presupuesto aprobado a finales de 1993 era ya deficitario en 52 mil millones de bolívares, afectando especialmente las contrataciones gremiales, las prestaciones sociales y un porcentaje de gastos operativos.

Dado que ésta parece ser una circunstancia definitivamente asentada, las autoridades universitarias se han planteado como punto importante para enfrentarla, la discusión de una nueva Ley de Educación Superior, "... *y un instrumento legal que permita diversificar los frentes de financiamiento de las universidades con el propósito de dar estabilidad y certidumbre a la tarea de planificación y realización de la actividad académica...*"²⁴⁴.

En definitiva, el problema de la educación superior en Venezuela pasa por establecer criterios de financiamiento coherentes con la realidad actual del país, que no pongan en peligro su carácter público.

Por otro lado, nuevas perspectivas pueden abrirse con la creación de un Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, alternativa que ha comenzado a ser estudiada este año por el nuevo gobierno. Esto permitiría a la educación superior un peso propio, lo que igualmente debiera ocurrir con la educación básica, que comparativamente ha venido teniendo presupuestos inferiores, incumplándose con ello el principio de garantía de la educación primordialmente en este nivel.

242 Letras, 21.11.93.

243 El Universal, 30.09.94.

244 El Nacional, 30.01.94.

B.4 Derechos de los trabajadores

Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

Artículo 84 de la Constitución de la República de Venezuela

El trabajo será objeto de protección especial. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores. Son irrenunciables por el trabajador las disposiciones que la ley establezca para favorecerlo o protegerlo.

Artículo 85 de la Constitución de la República de Venezuela

La realidad laboral del país sigue mostrando una tendencia negativa, según evidencian los reportes que dan cuenta de 277 casos de conflictos sindicales, discriminados del siguiente modo: 133 ocasionados por el deterioro de las condiciones de trabajo (comprende las discusiones de nuevas contrataciones colectivas, la seguridad y la higiene ocupacional); 83 por violaciones a las convenciones colectivas anteriores; 45 provocados por despidos colectivos e individuales; y 16 vinculados a desconocimientos y amenazas a la libertad sindical.

Las cifras, si bien evidencian una disminución en relación al período anterior (102 casos menos con respecto a octubre 1992-septiembre 1993), no deben llamar a engaño. Las razones que la justifican remiten, en primer término, a la limitada afiliación, convocatoria y movilización de las organizaciones de trabajadores. Además, las políticas de libre mercado y las exigencias de una economía abierta y competitiva, han producido el cierre de un significativo número de empresas, afectando

la nómina de afiliados a los sindicatos, que colocados en una posición defensiva frente a la complejas transformaciones institucionales y económicas, en muchos casos observan pasivamente el tránsito hacia una nueva organización del trabajo signada por la flexibilización, la desregularización y la descolectivización.

La crisis de los trabajadores se presenta con mayor gravedad precisamente porque el Estado ha perdido capacidad de conducir, o apenas inspeccionar los niveles más básicos sobre condiciones de higiene y seguridad ocupacional, incrementos de horas extras, sistemas de remuneración, etc. Sin embargo, este debilitamiento obedece a acciones emprendidas por el mismo Estado, que en esta dirección ha avalado iniciativas empresariales.

En efecto, el Presidente provisional Ramón J. Velásquez consideró tarea fundamental del próximo gobierno y punto básico de un "Acuerdo Nacional", atender las exigencias salariales, "eliminar el ejército burocrático" del Estado, reformar la Ley Orgánica del Tra-

bajo (LOT), cambiar el actual régimen de prestaciones sociales y establecer los Fondos Privados de Retiro, ante el fracaso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)²⁴⁷.

Los empresarios han mantenido la presión sobre las nuevas autoridades, exigiendo reformas legales que faciliten el manejo de las relaciones de trabajo según parámetros de productividad y alta rotación del empleo, dejando de lado los fundamentos constitucionales que inspiran los derechos laborales por la senda de la justicia social y la atención a las necesidades básicas de la población.

Resulta así pertinente afirmar que *"bajo el influjo de la llamada estrategia de reajuste estructural, problemas como la baja productividad del trabajo, altas tasas de subempleo, deterioro del salario real y concentración aguda del ingreso y la riqueza se han recrudecido, proyectándose críticamente sobre el cuerpo social y político del país en una forma*

*y con una intensidad que eran prácticamente desconocidas"*²⁴⁸.

En este contexto, no debía extrañar que el sector más estable y mayoritariamente sindicalizado, el personal al servicio de la Administración Pública, mantuviera la iniciativa de conflictividad frente a un Estado que se presenta en quiebra y se muestra imposibilitado para atender los requerimientos laborales a causa del déficit fiscal, el pago oportuno de los compromisos derivados de la deuda externa y la desviación de sus recursos para solventar la crisis del sistema financiero.

El panorama laboral se ha visto además condicionado por la necesidad de reducir el aparato estatal y el impulso de procesos institucionales tales como la descentralización administrativa. Adicionalmente, las privatizaciones han dado paso a la incertidumbre respecto a las normativas aplicables a los trabajadores, en muchos casos amparados por anteriores convenciones colectivas de trabajo.

Derecho a un salario y a una remuneración justa

Resulta fundamental subrayar que los vaivenes de la política monetaria y el proceso inflacionario que sufre el país siguen influyendo en el poder adquisitivo de los trabajadores.

Desde 1992 y hasta septiembre de 1993, el salario mínimo establecido en favor de los trabajadores urbanos y rurales se ubicaba, respectivamente, en 9 mil bolívares (US\$91) y 7 mil bolívares (US\$ 71). La extensa congelación de los salarios mínimos caracterizó la política oficial durante el período constitucional de 1989 a 1993, en razón de las tesis impuestas por el FMI de renunciar a la fijación de montos salariales, dejándola a cargo de los convenios colectivos y a los arreglos concertados entre trabajadores y patronos. Pero esta política se mostró insuficiente para

satisfacer, al menos escasamente, los requerimientos y necesidades básicas de la población, en una realidad agudizada por la implantación temporal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el último trimestre de 1993.

Así pues, el ascenso a la Presidencia de Rafael Caldera creó una enorme expectativa en torno a la fijación de compensaciones salariales, ante la amenaza de brotes espontáneos de conflictividad social como reacción a la aplicación de nuevos impuestos. En tales circunstancias, cuando en virtud de la paridad cambiaría los salarios se ubicaron en US\$ 53,38 para los trabajadores urbanos y US\$ 41,52 para los trabajadores rurales²⁴⁹, después de más de dos años de congelación el nuevo Presidente elevaría, el 01.05.94, el sa-

247 El Globo, 02.12.93.

248 VALECILLOS, Héctor: *¿Por qué y cómo reformular la actual política de empleo y redistribución de la riqueza?*, ILDIS-COPRE, Caracas, 1993, pág. 2.

249 Según el BCV, el dólar en mayo de 1994 se ubicó en 166,61 bolívares.

lario mínimo urbano a 15 mil bolívares mensuales y 12.500 para los trabajadores rurales²⁵⁰ (US\$ 118 y US\$ 99, respectivamente).

Pero los efectos de la política monetaria, signada por la fuga de divisas y la crisis del sistema financiero, no se hicieron esperar; a mes y medio de haberse decretado, y a menos de un mes de su entrada en vigencia, "la capacidad adquisitiva del salario mínimo cayó en un 24% debido a la máxidevaluación del bolívar"²⁵¹. En otras palabras, desde el momento de entrar en vigencia el nuevo salario mínimo urbano y rural, hasta establecerse en junio el control de cambio²⁵² que fijó la paridad única de US\$ 170 por bolívar, los salarios mínimos urbano y rural se situaron en US\$ 88 y US\$ 73, respectivamente, valores que se mantienen al cierre de este Informe.

Estas cifras suponen una disminución mayor del poder adquisitivo de los trabajadores con respecto a septiembre de 1993, revelando una vez más que los aumentos nominales se traducen en falsos "aumentos", ya que no implican incrementos en los salarios reales.

La situación salarial se ve más agravada por la relación directa que tienen las fluctuaciones del mercado cambiario de divisas sobre el índice de precios al consumidor.

El movimiento sindical se manifestó contrario a incrementos en las remuneraciones que no se correspondan con el valor de la canasta básica de alimentos, ubicada para abril de 1994 entre 23.500 y 24.000 bolívares²⁵³. En similar sentido, exigieron medidas complementarias, como el congelamiento de precios, para proteger el salario frente a la especulación ejercida por los mecanismos co-

mercializadores de los alimentos. El profesor Miguel Díaz, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Economía de la Universidad del Zulia reveló "que el salario real de la mayoría de la población durante los últimos diez años ha sufrido un grado de deterioro tal, que hoy apenas alcanza para adquirir 52,7% de lo que se compraba para 1984..."²⁵⁴.

Reconociendo esta preocupante situación, el Ejecutivo Nacional establecería "un subsidio a la alimentación y el transporte"²⁵⁵ equivalente a 6 mil bolívares mensuales "para los trabajadores del sector privado y sector público nacional que devenguen un salario mensual hasta de 45 mil bolívares".

Tal subsidio fue acordado, asumiendo los argumentos empresariales en torno al peso insostenible que juegan los salarios sobre las prestaciones sociales, con lo cual el mismo Ejecutivo ha adelantado una política caracterizada por el ataque sistemático contra su base de cálculo; el salario normal²⁵⁶.

En esta dirección, de las cantidades fijadas como salarios mínimos urbanos y rurales, "en cuanto exceda del treinta por ciento (30%) del salario del trabajador no se considerará en el salario de base para el cálculo de las prestaciones sociales, indemnizaciones y beneficios concedidos de conformidad con la ley, que puedan corresponder al trabajador beneficiado con ocasión de la terminación de su relación de trabajo". Lo que se ve agravado al establecer que "los aumentos de salarios que pueda pactar un patrono con el sindicato..., con ocasión de la fijación del salario mínimo, **podrá no imputarse, si así lo convinieren las partes, en el salario base para el cálculo de las prestaciones sociales e**

250 Decretos Nos. 123 y 124, Gaceta Oficial Nº 35.441, del 15.04.94.

251 El Universal, 31.05.94.

252 Decreto Nº 268, Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 4.742, del 09.07.94.

253 La Columna, 15.04.94.

254 Diario de Caracas, 18.04.94.

255 Decreto Nº 247, Gaceta Oficial Nº 35.493, del 30.06.94.

256 LOT, Art. 146.

indemnizaciones sociales de los trabajadores beneficiados en cuanto el incremento exceda del veinte por ciento (20%) del salario del trabajador"²⁵⁷.

Resulta así que por primera vez entra en funcionamiento de manera oficial la aplicación del artículo 138, literal b) y Parágrafo Único de la LOT, denunciado en junio de 1990 ante la OIT por diversas organizaciones sindicales, por tratarse de una grave violación que desconoce históricas conquistas jurídicas en materia laboral por parte de los trabajadores.

En vista de esta situación, el 31.05.94 la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), introdujo ante la CSJ un recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad contra el artículo 2 de los Decretos Nos. 123 y 124. En el referido recurso, la CTV expone que el artículo 87 de la Constitución impide al Ejecutivo Nacional condicionar y limitar el pago de las prestaciones sociales, mediante el establecimiento de porcentajes, "*por cuanto en materia laboral, las prestaciones se pagan integralmente, sobre la base del sueldo del trabajador*"²⁵⁸.

Asimismo, señala que ambos decretos "*dejan la posibilidad de que tanto Patronos como Trabajadores, acuerden modificar en perjuicio del trabajador la base del salario mínimo, que ha de tomarse en consideración para determinar el cálculo de las prestaciones sociales y como consecuencia de ello, no aplicar para la cuantificación de las mismas, el monto que exceda del treinta (30%) y veinte por ciento (20%) del aumento del salario que devenga. Con ello, en la práctica, se produce la renunciabilidad del derecho hasta ahora incólume, así pasaríamos de la irrenunciabilidad de las prestaciones sociales, ... a la posibilidad de su transacción y negociabilidad*"²⁵⁹. Esto implicaría una abierta colisión

con el artículo 85, que dispone la protección especial de los trabajadores y la irrenunciabilidad de las disposiciones legales que le favorezcan.

Adicionalmente, los Decretos Nos. 123 y 124 resultan discriminatorios, pues sólo a los trabajadores remunerados por encima del salario mínimo nacional, se les calcularán las prestaciones sociales en base a la integralidad y/o totalidad de sus salarios, sin excepción o exclusión porcentual alguna. Con ello se les privilegia y se vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 61 de la Constitución Nacional.

Entre los alegatos formulados en razón de la ilegalidad de ambos decretos, vale resaltar, por un lado, que el artículo 172 de la LOT autoriza al Ejecutivo Nacional a dictar decretos destinados a la fijación de salarios mínimos nacionales o regionales, pero dicha disposición no lo faculta para establecer porcentajes que sean excluidos de la base de cálculo de las prestaciones sociales; y por el otro, los decretos se denuncian como incorrectamente fundamentados desde el punto de vista jurídico, dado que el artículo 138 de la LOT, en que se apoyan, es ajeno al Capítulo II relativo al Salario Mínimo y sólo autoriza el establecimiento de incrementos generales de salarios.

En todo caso, el gobierno nacional ha convertido un porcentaje sustancial del salario mínimo nacional en un bono, excluido de toda valoración como parte de la remuneración percibida por el trabajador a la hora de calcular las indemnizaciones que le correspondan por la finalización de la relación de trabajo, operando o flexibilizando el concepto de salario en perjuicio de una elevada porción de la población económicamente activa del país.

En el mismo sentido, se orientó el Subsidio o Bono de Alimentación y Transporte creado a través del Decreto-Ley N° 247, el

257 Decretos Nos. 123 y 124, Art. 2, énfasis añadido.

258 Recurso de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el artículo 2 de los Decretos Nos. 123 y 124, intentado el 31.05.94.

259 Recurso de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el artículo 2 de los Decretos Nos. 123 y 124.

cual señala que "no se considerará como parte del salario base para el cálculo de las prestaciones, beneficios o indemnizaciones que legal o contractualmente puedan corresponder al trabajador durante la prestación del servicio o con ocasión de la terminación de su relación de trabajo"²⁶⁰. El fundamento de esta exclusión afecta no sólo a las prestaciones sociales, sino también al pago de horas extraordinarias y nocturnas, así como las vacaciones.

Ambas actuaciones, producidas en tan breve lapso, ponen en evidencia una grave tendencia oficial que se encuentra en abierta oposición con la tradición jurisprudencial signada por importantes fallos de la CSJ²⁶¹, que de manera reiterada han calificado cantidades devengadas permanentemente y bonos compensatorios de inflación como pagos integrantes del salario, dado que reunían las

características de proporcionalidad, seguridad, periodicidad y disponibilidad. El planteamiento jurídico del Decreto N° 247 no oculta la profunda motivación que posee en relación a su naturaleza salarial, pues está fundado en el "deber del Estado [de] asegurar a los trabajadores una subsistencia decorosa"²⁶², y toda vez que "los aumentos de salario o remuneraciones, en el sector privado o en el público, pueden tener diversas causas y adoptar diversas formas. Pero en multitud de casos, no tiene otra razón de ser que la de ajustar la contraprestación que recibe el trabajador o funcionario a las variaciones del costo de la vida"²⁶³. En consecuencia, "no hay duda... de que se trata de un complemento del salario para contrarrestar los aspectos angustiantes del proceso inflacionario que afecta la economía del país y que golpea duramente a los trabajadores"²⁶⁴.

Derecho al trabajo y a la estabilidad laboral

Para junio de 1994, los habitantes del país alcanzaban a 21 millones 354 mil 470 personas²⁶⁵, de las cuales 7 millones 953 mil 848 conforman la población económicamente activa. Según la OCEI, el desempleo para esa misma fecha se ubicó en 8,9%, con lo cual 707.460 personas vieron vulnerado su derecho a puestos de trabajo. Un alto porcentaje (42%) de los desocupados son jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 24 años, que no estudian, ni trabajan²⁶⁶.

El incremento del desempleo configura una realidad que tiende a agravarse si se compara con el segundo semestre de 1993, cuando se ubicó en el 6,6%, afectando a 519.107

personas, lo cual indica que en el primer semestre de 1994 se incorporaron a la masa de desocupados 188 mil 353 trabajadores.

Las estadísticas sobre desempleo presentadas por la OCEI, entran en franca contradicción con las ofrecidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), ente estatal que lo ubica en el 9,1%. Mientras, las principales organizaciones de empresarios y trabajadores respectivamente, FEDECAMARAS y CTV, estiman el desempleo en un 13,6% y 20%, lo que significa la existencia de un millón y medio de cesantes.

Del total de la población económicamente activa un 42,3% (3.362.324 personas) forma

260 Decreto N° 247, Art. 2.

261 Sentencia de la Sala Civil de la CSJ: Caso SIDOR, 13.08.79; y Sentencia de la Sala Político-Administrativa: Caso Bono Compensatorio, 07.09.88.

262 Decreto N° 247, Considerando Primero.

263 Sentencia de la Sala Político-Administrativa, CSJ: Caso Bono Compensatorio, 07.03.88.

264 Sentencia de la Sala Político-Administrativa, CSJ: Caso Bono Compensatorio, 07.03.88.

265 El Diario de Caracas, 01.09.94.

266 El Nacional, 05.09.94.

parte del sector informal de la economía y un 48,6% (3.862.324) se encuentran ocupadas en el sector moderno o formal²⁶⁷. Por otra parte, la OCEI da cuenta de la distribución y evolución del total de la fuerza de trabajo ocupada; el sector informal de la economía se ubica en un 46,4%, registrando un crecimiento del 5,9% en el primer semestre de 1994 respecto al mismo período de 1993 y los ocupados en el sector formal representan el 53,3%.

Cabe destacar que el crecimiento de la economía informal en este período la ubica en el pico más alto registrado por la OCEI desde que se comenzó a aplicar el PAE, superando el máximo registrado en 1990, cuando se ubicó en 41,8%. Este gran porcentaje de la población carece de mecanismos que garanticen los beneficios de la seguridad social, encontrándose desasistidos en clara violación de los principios de universalidad y solidaridad característicos de ese derecho humano.

Ante el avance del deterioro del salario, se ha venido registrando un fenómeno nuevo: *"Una reacción ocupacional defensiva contra el empobrecimiento, adoptada por los asalariados, que tiene implicaciones negativas para la productividad, es el rápido desarrollo del multiempleo, es decir, el desempeño escalonado (y, a veces, simultáneo) de varias ocupaciones por la misma persona, con la consiguiente ampliación de la duración efectiva de la jornada de trabajo"*²⁶⁸.

El país sigue registrando el cierre de fuentes de trabajo como producto de las políticas de ajuste laboral aplicadas en las empresas como consecuencia de la debilidad en la demanda, la cual impone reducciones en la producción; las altas tasas de interés, que impiden el acceso de los pequeños y medianos industriales (PYMI) a fuentes de financiamiento a bajo costo; y, por tanto, la caída de la inversión. Estos factores, unidos a la imple-

mentación de los aumentos decretados en el salario mínimo nacional y el subsidio de transporte y alimentación, carentes de medidas complementarias de inamovilidad, se tradujeron en importantes olas de despidos.

La construcción se presenta como el sector más afectado por la tasa de desempleo, ubicándose en un 17,2%, seguido de la industria manufacturera (8,3%), donde se produjeron 87 mil despidos. El origen de este incremento se debe principalmente, *"a la situación por la que atraviesa la pequeña y mediana industria, que durante el último año se ha visto obligada a reducir sus nóminas y ha registrado, incluso, una alta mortalidad empresarial, como consecuencia de los problemas que ha sufrido este sector para cubrir sus costos financieros ..."*²⁶⁹.

Otros sectores con altas tasas de reducción de personal son las industrias de electricidad, gas, agua y el sector comercio, en los cuales se presentó el cierre de 51 mil 623 fuentes de trabajo, quedando ubicados en el 6,5% y 6,3%, respectivamente. Por su parte, en la actividad de minería, hidrocarburos y cante-
ras, la desocupación alcanzó el 4,9%, mientras en la agricultura se situó en el 4,8%, afectando a 49 mil 756 trabajadores. En los ámbitos del transporte y las comunicaciones el desempleo alcanzó el 4,7%.

Un sector ajeno en el pasado a las reducciones en las nóminas de su personal, el financiero, registró una tasa de 4,8%. Esta cifra, sin embargo, no refleja adecuadamente la realidad de inestabilidad laboral que ha acompañado a los empleados de las entidades bancarias sujetas a intervención, tras estallar la crisis del sector; por poner apenas un ejemplo, el fraude bancario cometido en el Banco Latino, dejó a 6.140 empleados en la más completa incertidumbre respecto al destino de sus puestos de trabajo, sus prestaciones sociales y los beneficios derivados de la contratación colectiva.

267 Cálculos propios.

268 VALECILLOS, Héctor: *Economía y Política del Trabajo en Venezuela*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1990, pág. 136.

269 El Diario de Caracas, 19.09.94.

Derecho a la indemnización de antigüedad, prestaciones sociales

Durante la pasada la campaña electoral, la modificación del actual régimen de prestaciones emergió como discusión de primer orden, y continúa siéndolo al cierre de este Informe. No en balde, en aquel entonces el ahora Presidente ratificó en innumerables foros y ante la misma Asamblea Anual de Fedecámaras, su disposición a respetar el actual régimen, aunque se pueda estar abierto a "*fórmulas que sean logradas a través del consenso*", siempre que ellas tengan como "*condición... que no se arrebaten derechos adquiridos de los trabajadores*"²⁷⁰. En otras palabras, "*el sistema de prestaciones sociales existente en el país podría ser modificado si los trabajadores aceptaran que lo que se les propone en sustitución no es un desmejoramiento de sus condiciones*"²⁷¹.

Por ello, no resultó extraño que la elevación del salario mínimo nacional y la creación de un subsidio de alimentación y transporte, condujesen al empresariado a fijar públicamente su exigencia según la cual no podrían haber aumentos salariales, mientras no fuese transformado el actual régimen que remuneraba la antigüedad de los trabajadores.

Y aquí es conveniente advertir que las tesis dirigidas a abaratar los costos imputables a las prestaciones sociales desconocen la finalidad de éstas en el sentido de recompensar -sobre la base del último salario alcanzado- la antigüedad, la permanencia y fidelidad del trabajador hacia sus respectivos empleadores. A esta tendencia, puede sumarse otra, igualmente grave y dirigida en similar dirección: la de fijar bonificaciones como medidas compensatorias frente a la inflación, que mediante decretos se desvinculan de las figuras salariales.

Estas políticas no sólo atacan el concepto de salario reconocido en las leyes sino además estarían destinadas a eliminar progresivamente el peso de la institución de las prestaciones sociales dentro de la vigente legislación laboral. Los argumentos empresariales han venido incidiendo en los sectores gubernamentales al punto de influir en los acuerdos sobre compensaciones salariales y bonificaciones antinflacionarias. Tal como se describió en párrafos precedentes, del último incremento del salario mínimo, sólo un 30% será imputable a la base de cálculo de las prestaciones sociales, mientras el subsidio de alimentación y transporte fue calificado como una retribución sin contenido salarial, así que tampoco se incorpora al salario normal.

En este contexto, distintos representantes del Ejecutivo Nacional -que ascendieron a posiciones de gobierno apoyados precisamente en la defensa del actual régimen y la lucha contra las formas de flexibilización que sostienen las corrientes neoliberales- han mostrado no pocas contradicciones, reflejando posiciones que los acercan a los intereses de las entidades gremiales del empresariado y otras moderadas para las cuales, al hablarse de derechos adquiridos, se requiere un diálogo abierto con los sectores sindicales del país. Como corolario de esta situación, por un lado, se encuentra el hecho de que esta materia pueda resolverse al margen del Ministerio del Trabajo²⁷², ente con competencia directa en la aplicación de la normativa laboral y de seguridad social; y, por otro lado, la amenaza, finalmente desechada, de incluir la modificación del régimen como parte del Programa de Estabilización y Recuperación Económica (PERE), elaborado por CORDIPLAN.

270 El Espacio, 13.12.93.

271 El Globo, 09.07.93.

272 El Nacional, 07 y 14.04.94.

La intención de incluir esta materia en el PERE dio origen a una abierta controversia en el seno del movimiento sindical, cuyas presiones permitieron que sólo fuera acordada la conformación de *"una Comisión Técnica de alto nivel, cuya misión será estudiar las opciones, consultar a las diversas partes involucradas, y presentar a la consideración del Presidente de la República y del Poder Legislativo, alternativas viables para la instrumentalización de una solución que atienda simultáneamente la régimen de prestaciones sociales, el Sistema de Seguridad Social y los eventuales Sistemas de Ahorro"*²⁷³.

Esto da cuenta de la relación establecida durante los últimos años entre salarios, productividad, prestaciones sociales y fuentes de ahorro interno para la inversión productiva²⁷⁴. El PERE considera que *"para sustentar de manera estable la elevación de la productividad no basta, ni es del todo factible, implantar procesos exitosos de innovación y capacitación, si los trabajadores no abrigan... por un lado, una expectativa de salario real creciente y por el otro la confianza en un sistema de seguridad social que les garantice efectivamente la atención de salud, el resguardo ante los riesgos de cesantía y una pensión de retiro segura y digna. Finalmente, la mayor fuente de ahorro interno de un país, es precisamente la que se acumula por los fondos de prestaciones sociales de todo tipo, incluidos los dirigidos a dar soporte a las jubilaciones"*²⁷⁵. Concluye, en consecuencia, que es necesario instrumentalizar *"un sistema de ahorro de los trabajadores que les garantice una jubilación segura y suficiente, así como el funcionamiento de un nuevo Sistema de Seguridad Social, y cualquier even-*

*tual modificación del régimen de prestaciones no podría darse generando para los trabajadores una desmejora de sus situación actual"*²⁷⁶.

Para Provea, la simultaneidad expuesta en el PERE parece aludir al estudio de fórmulas que se sostengan en el respeto irrestricto del régimen de prestaciones sociales y a la obligación indelegable del Estado en el terreno de la seguridad social. No obstante la publicidad oficial se ha orientado en un sentido diferente, con lo cual podríamos encontrarnos nuevamente frente a la repetida práctica gubernamental de hacer lo contrario de lo que se anuncia.

A su vez, el movimiento sindical, también ha mostrado conductas no pocas veces contradictorias y vacilantes. Algunos miembros del Comité Ejecutivo de la CTV estiman que es necesario revisar el esquema actual de prestaciones sociales, *"a fin de aminorar la tasa de desempleo"* y evitar que el mismo se convierta en un obstáculo para la creación de nuevas fuentes de trabajo, además de reconocer que el actual sistema *"no les garantiza a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral una pensión decente"*²⁷⁷. Para otros, las prestaciones sociales, *"en tanto derechos adquiridos, forman parte del patrimonio del trabajador y su familia, no pudiendo ser negociadas por ningún ministro ni gobierno"*²⁷⁸. Para estos últimos, *"la eliminación de las prestaciones persigue la desregularización de las conquistas económicas y sociales de los trabajadores, sostenida en los intereses de organismos extranjeros y transnacionales"*²⁷⁹.

En medio de esta polémica pública, la CSJ sigue sin dar respuesta a la acción popular de inconstitucionalidad interpuesta por diversas

273 CORDIPLAN: Programa de estabilización y recuperación económica, septiembre 1994, pág. 94.

274 Cordiplan: Op. cit., pág. 93.

275 Cordiplan: Op. cit., pág. 94.

276 Cordiplan: Op. cit., pág. 94.

277 El Globo, 29.08.94.

278 El Nacional, 13.12.93.

279 Últimas Noticias, 05.04.94.

organizaciones sindicales y populares contra el artículo 128 de la LOT, disposición que sirvió de sustento a la presentación por parte del Ejecutivo Nacional de un Proyecto de Ley Especial sobre Prestaciones Sociales y Fondos de Retiro. Tal lentitud resulta doblemente grave, pues se requiere de una clara declaratoria de nulidad que contribuiría a disipar las amenazas que en concreto se ciernen sobre las prestaciones sociales y, al mismo tiempo, reafirmarían el hoy ampliamente vulnerado orden constitucional.

La reforma: despidos más baratos, mejor competencia

Si bien la reforma del actual régimen de prestaciones sociales ha dado origen a al menos ocho propuestas²⁸⁰, al igual que en años precedentes, las consideraciones que se exponen a continuación se centran en los proyectos presentados por la Cámara de Comercio de Caracas y por el Ejecutivo Nacional en 1990.

El sector empresarial ha propuesto una fórmula que incluye la eliminación del efecto retroactivo de las prestaciones sociales, en virtud de su liquidación anual; el pago de una prima especial de antigüedad por años de servicios; la reducción de la penalización de los despidos injustificados; y la creación de un sistema de financiamiento de pensiones bajo la modalidad de cuentas de capitalización individual, gestionadas por administradoras de fondos de retiro privados.

Con vistas a atenuar la evidente reducción de la capacidad de los trabajadores para financiar su consumo en períodos de desocupación, defecto contenido en la propuesta de la Cámara de Comercio de Caracas, el Ejecutivo Nacional sometió a la consideración del Congreso, en 1990, la figura de la retroactividad

parcial, limitada hasta la acumulación de tres años de antigüedad y el pago doble de las prestaciones en los supuestos de despidos injustificados; ratificó la liquidación anual de las prestaciones sociales, pero estableciendo la obligatoriedad del ahorro del 50% de éstas mediante fideicomisos, mientras el 50% restante se dejaría a la libre disponibilidad del trabajador para su consumo, para destinarlo al mencionado fideicomiso o a las cuentas de los fondos de retiro²⁸¹. Con estas modificaciones, las autoridades gubernamentales de entonces recogían la propuesta empresarial de manera sustancial.

Por esta vía, las prestaciones sociales fueron asociadas por el empresariado y el gobierno con el debate en torno a la seguridad social y, de modo especial, sobre pensiones de vejez, bajo la errada idea de que una institución puede ser objeto de un trueque o cambio por otra.

La razón de fondo que motivó al empresariado es el argumento según la cual el actual régimen es el causante de la desestimulación a las políticas de entrenamiento y capacitación de los trabajadores, de la elevación de la tasa salarial, y de la elevación de sus pasivos laborales. Todo ello explicaría la renuencia de los empresarios a contratar trabajadores modernos, dado que sin el cambio del actual régimen legal, la mano de obra no puede flexibilizarse, lo que limita las ganancias y la sobrevivencia de las empresas en un mundo caracterizado por la apertura económica y el intercambio comercial. Estos factores implican, en el ámbito nacional, *"el riesgo de caídas en la demanda [que] aumenta tanto por la eventual penetración de importaciones en el mercado interno, como por el riesgo inherente en la entrada a nuevos mercados de exportación. Por tanto, la probabilidad de tener que despedir un trabajador aumenta, con el consi-*

280 RODRIGUEZ, Isaías: *Prestaciones y Retroactividad*; Centro de Formación de los Trabajadores (EFO), Maracay, julio 1994, págs. 9-13.

281 MARQUEZ, Gustavo: *La reforma del sistema de prestaciones sociales en Venezuela*, Papeles de Trabajo IESA N° 23, 2da. Edición, 1992, págs. 11, 12 y 13.

guiente aumento de los costos totales por unidad de trabajo, generando así un impacto negativo sobre la generación de empleo"²⁸².

Las prestaciones sociales, derechos humanos innegociables

A pesar de cualquier argumento, el debate -tal como está planteado- sobre la vigencia del régimen de prestaciones sociales resulta inaceptable, toda vez que el abaratamiento alarmante de la mano de obra del país, refleja una marcada tendencia de retribución desigual del capital y el trabajo. En otras palabras, no es legítimo un debate impuesto por los sectores empresariales con el pretendido propósito de seguir obteniendo la concesión de condiciones más favorables para invertir y hacer más rentables sus riquezas, a costa de los derechos constitucionalmente reconocidos a los trabajadores. No puede disfrutarse una política salarial complaciente y, adicionalmente, condicionar la creación de empleos a la reforma de la ley y al despojo de la única fuente de ahorro de los trabajadores y sus familias.

La discusión sobre prestaciones sociales y fondos privados de retiro ha sido planteada a la opinión pública a partir de una matriz de opinión creada por sectores empresariales interesados en profundizar la flexibilización y desregularización de las condiciones de trabajo y de la vigente legislación laboral. Conveniría más, en cambio, la discusión en torno a una política de incremento sostenido de los salarios reales, la elevación del poder de compra de los trabajadores, sobre la base del respeto de las conquistas laborales alcanzadas.

Constituye además un contrasentido que quienes han encabezado esta campaña de opinión contra las prestaciones sociales, sean los mismos que defiendan marcadamente el de-

recho de propiedad. Si consideramos al actual régimen de prestaciones como uno de los derechos integrantes del patrimonio de los trabajadores, cualquier reforma que las afecte no sólo implicaría una confiscación, sino que haría igualmente legítimo que aquellos decidan y debatan sobre la suerte de los derechos y los bienes de los empresarios.

La modificación del régimen de prestaciones sociales, con particular énfasis en su retroactividad, constituiría una violación a un derecho humano constitucionalmente reconocido. Las prestaciones reciben similar tratamiento y regulación en la legislación de innumerables países (incluso la normativa laboral inherente al Tratado de Libre Comercio suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, contempla la figura de indemnizaciones al término de la relación de trabajo sobre la base del salario integrado), es decir, "*la suma de todos los ingresos que tenga el empleado por su trabajo*"²⁸³. Además, su sostén universal como derecho se encuentra igualmente ratificado en el Convenio N° 158 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo por Iniciativa del Empleador de la OIT, que dispone la combinación de sistemas de indemnización por despidos y prestaciones de seguridad social vinculadas al desempleo, la vejez o la invalidez (cubiertas actualmente por el IVSS), todo ellos "*de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales*"²⁸⁴.

Cualquier Proyecto de Ley que irrespete y desmejore el actual régimen, entraría en contradicción con el principio de irrenunciabilidad de los derechos adquiridos de los trabajadores²⁸⁵, la irregresabilidad de las leyes sociales²⁸⁶ y la obligación de progresividad impuesta a los Estados al ratificar el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Socia-

282 Márquez, Gustavo: Op. cit., pág. 9.

283 COMISION MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS: *La imposición laboral que nos viene del Norte*, págs. 142 y 144.

284 Convenio N° 158, OIT, Art. 12, Párrafo. 1.

285 C.R.V., Art. 85; LOT, Arts. 3 y 10.

286 ALFONZO-GUZMAN, Rafael: *Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo*, Séptima Edición, Caracas 1994, pág. 309.

les y Culturales. Según la ONU, "*la progresividad implica... irreversibilidad de los logros alcanzados, aún en momentos de recesión y ajuste económico, pues es en dichos momentos cuando la población... requiere una protección mayor*"²⁸⁷. En consecuencia, ni aún el Congreso de la República puede menoscabar o desconocer cualquier regulación normativa que favorezca y beneficie a los trabajadores, pues la misma forma parte de su patrimonio. La reforma del vigente régimen puede perfeccionarlo y ampliarlo, nunca desconocerlo.

Finalmente, constituye una falacia hacer depender la seguridad social de las prestaciones sociales de los trabajadores, ya que éstas últimas son un derecho individual de todos los trabajadores, cuyo monto económico es ganado con su propio esfuerzo²⁸⁸, y está destinado a recompensar la antigüedad por los servicios prestados y protegerlo contra los efectos de la cesantía. En cambio, la seguridad social es un derecho colectivo que el Estado, fundado en principios de universalidad y solidaridad, debe procurar y brindar a toda la población y no sólo a los trabajadores, con el propósito de satisfacer las condiciones mínimas en materia "*de vivienda, salud, educación y recreación, así como las providencias neces-*

rias contra el desempleo, los riesgos laborales, la invalidez, la ancianidad y la muerte"²⁸⁹.

La reforma propuesta está orientada a elevar la productividad, sobre la base de la flexibilización de la legislación laboral. Resulta claro que al afectarse la estabilidad en los empleos, por efecto del abaratamiento de los despidos²⁹⁰, eliminada la retroactividad, los trabajadores pasarán a constituir un peso menor del cual los patronos podrán prescindir con facilidad, aumentando la rotación de la mano de obra. Ello se traducirá en salarios más bajos, presionados por el gran número de desempleados. Al incrementarse éste, la nómina de los trabajadores afiliados a los sindicatos disminuirá, reduciendo progresivamente los ámbitos amparados por la contratación colectiva, mientras se perderá el peso que corresponde a las organizaciones sindicales como órganos de representación de los derechos e intereses de los trabajadores. Se abrirá así la puerta para el relajamiento de la jornada de trabajo y de las condiciones de higiene y seguridad industrial.

En conclusión, las propuestas del empresario de reformar las prestaciones sociales, son contrarias al vigente ordenamiento jurídico laboral y por ende inconstitucionales.

Derecho a la Libertad Sindical

Libre asociación sindical

El 08.02.94, los Alcaldes de los Municipios Sucre, Chacao y Baruta del Estado Miranda firmaron un acuerdo mediante el cual se creaba la Junta Liquidadora de la Mancomunidad del Cuerpo de Bomberos del Este de Caracas, propuesta que en principio implicaba el despido de 200 bomberos y de 100 empleados.

Vistas las intenciones de los alcaldes, los trabajadores intentaron una serie de acciones, entre las cuales estuvo la interposición, el 03.03.94, de una acción de amparo constitucional para proteger su derecho a la estabilidad y el trabajo, a la par de un recurso de nulidad del acuerdo que ordenaba la liquidación de la Mancomunidad. La acción de amparo fue declarada con lugar en agosto de 1994, ordenándose la suspensión de toda ac-

287 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Comentario General Nº 3; Ginebra 1990, pág. 12.

288 Rodríguez, Isafas: Op. cit. pág. 5.

289 Idem.

290 El Globo, 14.03.94.

tividad de la junta liquidadora y el proceso de reestructuración adelantado.

Asimismo, se desarrolló una iniciativa de afiliación sindical, sobre la base de la condición de trabajadores de los bomberos, exentos de su calificación como personal militar o paramilitar, dada por las autoridades sin fundamento legal alguno. El resultado fue el reconocimiento por parte del Ministerio del Trabajo del derecho de organización sindical de los bomberos, y así se produjo el registro del Sindicato de Bomberos Profesionales del Distrito Federal y Estado Miranda (SINPROBOM), primera organización de su tipo en el país.

La actuación del Ministerio del Trabajo fue impugnada por los alcaldes en cuestión, quienes consignaron un recurso de reconsideración que sostiene la aplicación de la Ley de Seguridad y Defensa a los bomberos, en virtud de la existencia de la Comisión Nacional de Defensa Civil²⁹¹, que incluiría los servicios de combate de incendio y atención de calamidades públicas. Todo ello imponía, sobre la base del artículo 7 de la LOT, excluir la aplicación de esta normativa a los bomberos y funcionarios administrativos de la citada mancomunidad. A su vez, el 10.05.94, el Gobernador del estado Miranda declaró a los miembros del Cuerpo de Bomberos de dicha entidad regional como personal "*vinculado a la defensa y seguridad de la nación*"²⁹², exceptuado de la aplicación de la LOT y de la Ley de Carrera Administrativa.

El Ministerio del Trabajo, empero, ratificó el 21.06.94 el derecho de libre afiliación sindical, de contratación colectiva y de huelga del personal bomberil, así como su condición de trabajadores, por tanto no sujetos a la exclusión prevista en la LOT, toda vez que se trata de personal no militar, ni policial, ni

comprometido en el mantenimiento del orden público en sentido estricto.

El reconocimiento de los derechos sindicales por las autoridades del Trabajo, sin embargo fue seguido por un conjunto de actuaciones por parte de la Mancomunidad sostenidas en el inconstitucional Reglamento Interno de Régimen Disciplinario²⁹³, en base al cual se ordenaron traslados de personal sin motivación alguna y se detuvo por más de ocho días a miembros de la junta directiva de la organización sindical. Estas represalias constituyen actos dirigidos contra la libertad sindical, además de implicar la comisión de hechos punibles por parte de las altas autoridades del mencionado cuerpo de bomberos.

Fuero sindical

Luego de la huelga nacional protagonizada por empleados tribunalicios en julio y agosto de 1993, el Consejo de la Judicatura respondió con la apertura de expedientes disciplinarios a 400 trabajadores en diferentes ciudades del país. El 10.02.94, dos meses después que el Laudo Arbitral pusiera fin al conflicto, el Consejo de la Judicatura destituyó a 23 funcionarios, incluidos los directivos de la Organización Nacional de Trabajadores Tribunalicios (ONTRAT), María Elena SANABRIA y Esperanza HERMIDA, así como directivos regionales de Anzoátegui, Táchira y Miranda. La destitución fue cuestionada en el mismo seno del Consejo de la Judicatura, de forma tal que el magistrado Pedro Miguel Reyes salvó su voto, catalogando la medida como "*carente de mérito, por inoportuna e inconveniente*", además de implicar "*sanciones que se dan en el marco del último conflicto colectivo, situación laboral-administrativa que por efecto del Laudo Arbitral fueron superadas*"²⁹⁴.

291 Decreto Nº 231, 10.08.79.

292 Decreto Nº 00077, Gobernador del Edo. Miranda, Gaceta Oficial del Edo. Miranda, 10.05.94.

293 Reglamento Interno de Régimen Disciplinario del Cuerpo de Bomberos del Distrito Sucre del Edo. Miranda, del 23.01.86. El artículo 17 prevé como sanciones disciplinarias el arresto hasta de 15 días y la imposición de guardias internas extras por 8 días.

294 El Nacional, 12.02.94.

En la última paralización de los órganos de administración de justicia, ocurrida a partir del 09.05.94, uno de los elementos centrales de disputa fue la suerte de los trabajadores destituidos, el reconocimiento del fuero sindical y la inamovilidad de él derivada. Esto generó la amenaza de cesación de actividades de los jueces, para quienes el fuero sindical es contrario a la autonomía del Poder Judicial.

Tal procedimiento no es nuevo, el seguimiento de los últimos tres años da cuenta del uso reiterado de procedimientos disciplinarios por parte del Consejo de la Judicatura, como parte de una política de retaliaciones dirigidas contra las directivas sindicales, que pone al descubierto la consciente decisión de vulnerar el fuero que les ampara.

Otro paradigmático ejemplo de irrespeto al fuero sindical se encuentra en la política de personal desarrollada por la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV), que ha estado orientada a "*la disminución y eliminación del papel del sindicato*", con el propósito de impedir su oposición a la flexibilización y descolectivización de las relaciones de trabajo adelantada en dicha empresa.

El 17.09.93 la CANTV solicitó a la Inspectoría del Trabajo del Municipio Libertador del Distrito Federal, la calificación de despido de la totalidad de la Junta Directiva de la Unión de Obreros y Empleados de la Industria de las Telecomunicaciones de Caracas (UOEIT), organización que el 13.08.93 consignó ante esa misma instancia un pliego de peticiones, denunciando violaciones a la convención colectiva, el traslado compulsivo de trabajadores en los centros de labores y la amenaza de despido que pendía sobre 3 mil de ellos. Mientras se cumplían los trámites del conflicto, fueron despedidos 77 trabajadores que se encontraban amparados con inamovilidad.

En febrero de 1994, la Inspectoría del Trabajo declaró con lugar la solicitud de despido contra Alfredo RAMOS y Daniel SANTOLO, Secretario General y Secretario de Organización, respectivamente. Estos despidos no sólo irrespetaron la libertad sindical de la UOEIT, sino que vulneraron el derecho a la representación de los trabajadores en la gestión de la empresa, dada la doble condición que ostentaban ellos, de dirigentes sindicales y Directores Laborales²⁹⁵. La decisión del Inspector del Trabajo contravino la disposición legal que confiere la competencia para decidir sobre la inamovilidad de los directores laborales, a los órganos jurisdiccionales y no a dicho ente administrativo²⁹⁶.

En el transcurso de este proceso también fueron despedidos, sin cumplir con el procedimiento exigido por la Ley, cuatro delegados sindicales amparados por la inamovilidad establecida en el actual contrato colectivo.

Posteriormente, Lenín VILLAMARIN, postulado en elecciones convocadas para sustituir a los representantes laborales, fue igualmente despedido, a pesar de su condición de dirigente sindical, de representante laboral suplente, de estar inmerso en un proceso electoral y de encontrarse de permiso por razones médicas. Y, a pesar de que la Inspectoría del Trabajo había ordenado su reenganche en agosto de 1994, para el momento de redactar el presente Informe la empresa no lo había incorporado a su puesto de labores.

En septiembre de 1994, una vez consignado un Pliego Conflictivo por el Sindicato de la CANTV-Zulia, la empresa telefónica solicitó el despido de más de cien trabajadores, incluidos cinco dirigentes sindicales, por considerar que los mismos habían formulado llamados a la paralización de actividades antes de vencerse el plazo destinado a la conciliación en el conflicto. Dos miembros de la

295 Organización Internacional del Trabajo: Convenio Nº 135 sobre los Representantes de los Trabajadores, La figura también está prevista en el Título X de la LOT, y se inspira en la cogestión de la empresas y organismos oficiales.

296 LOT, Art. 614.

Federación de Trabajadores de las Telecomunicaciones (FETRATEL), Cruz Hernandez y José Pereira, denunciaron haber sido también despedidos por haber apoyado a los trabajadores zulianos. Al propio tiempo, la empresa buscó medrar las bases sindicales, intimidando a los trabajadores con actos que incitaban a la desafiliación y la división del sindicato²⁹⁷, ha-

ciendo llamados a no cancelar las cuotas²⁹⁸.

La conducta de la CANTV profundiza una línea de intervención cada vez más directa, que junto a los ataques a la contratación colectiva, pueden derivar en la mediatización y posterior desaparición del sindicato como ente regulador y protector de los intereses de los trabajadores.

Derecho de convención colectiva

El lapso analizado ratifica la elevada conflictividad asociada a los procesos de negociación de nuevas convenciones colectivas, tal como ocurriera en años precedentes. Las causas remiten a la reiterada política patronal de oponerse a las peticiones contenidas en los proyectos contractuales, bajo argumentos de recesión, incrementos en los costos de producción y alta competencia en el mercado,²⁹⁹ o bien en virtud del mantenimiento de disposiciones normativas que impiden su plena realización en el ámbito de la Administración Pública.

Lo anterior permite explicar las recurrentes paralizaciones ocurridas en el seno de la Administración Pública, convertida por efecto del vencimiento de numerosas convenciones, en epicentro de nuevos procesos de negociación que involucraron tanto a sus obreros como empleados o funcionarios de carrera. Cuatro elementos, al menos, deben valorarse para analizar la política oficial en este terreno:

1) *La aplicación del Reglamento Nº 1 de la LOT para negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al servicio de la Administración Pública.* Se ha transformado en un excelente instrumento de carácter sublegal para burocratizar y dilatar el disfrute de este derecho por parte del funcionaria-

do oficial, a consecuencia de la lenta tramitación que imprimen los organismos administrativos encargados de estudiar los proyectos de convención.

A este respecto, Provea ha afirmado en anteriores ocasiones que el referido Reglamento posee graves vicios jurídicos, pues vulnera el principio de voluntariedad propio de las figuras contractuales. La impugnación de dicho instrumento, formalizada mediante una acción popular de inconstitucionalidad introducida por diversas organizaciones sindicales el 21.07.91, aún espera por el fallo de la CSJ.

2) *El artículo 8 de la LOT y la Ley de Carrera Administrativa (LCA).* La Constitución estableció una reserva legal en torno a la función pública, por virtud de la cual la regulación relativa al ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro debía efectuarse por vía legal³⁰⁰. Siendo así, la relación de trabajo entre los servidores públicos y la Administración que los emplea, es de naturaleza estatutaria, estableciéndose por vía legal lo que atañe a sus derechos y beneficios. En consecuencia, el estatuto jurídico se materializa en el modo unilateral y no voluntario en que son fijadas las condiciones de prestación de servicios de los funcionarios o empleados públicos, a través de la Ley de Carrera

297 CANTV, Circular interna Nº 244/94, del 17.02.94.

298 CANTV, Comunicación interna de fecha 14.10.93.

299 Alegato formulado por la empresa NOEMY, C.A. en el proceso de discusión de la nueva convención colectiva iniciado por el Sindicato del Vestido (SINTRAVES).

300 CRV, Art. 122.

Administrativa. Esta, aunque admite la figura la afiliación sindical,³⁰¹ reduce su campo de actuación al no consagrar otras instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo, tales como la contratación colectiva y la huelga.

La entrada en vigencia en 1990 de un nuevo cuerpo normativo, la LOT, dio paso a una interpretación restrictiva sobre el alcance de su artículo 8, colocando a ésta como una legislación aplicable de manera supletoria. Bajo esta visión la LOT únicamente podrá aplicarse al funcionario público en la medida en que se discutan beneficios y derechos no regulados de manera expresa en la LCA, de manera que quedarían excluidos de una eventual negociación colectiva, lo atinente al ingreso a la Administración, los ascensos en cargos, los traslados, retiros y suspensiones, el sistema de remuneraciones y los montos de los sueldos, la estabilidad y el régimen jurisdiccional de la carrera administrativa, las primas y bonificaciones, entre otras muchas materias.

La Procuraduría General de la República (PGR) y los órganos jurisdiccionales, apoyados más en criterios del Derecho Administrativo que en el Derecho Laboral, excluyen a los funcionarios públicos de la posibilidad cierta de ejercer un mecanismo eficaz para que, aún respetando la naturaleza de la función pública, se les permita regular aspectos fundamentales de todo trabajador. Un ejemplo de estas interpretaciones, remite a la reiterada negativa en admitir la inamovilidad laboral, figura vinculada al fuero sindical e inherente a las negociaciones y conflictos colectivos del trabajo.³⁰² Se sostiene que la inamovilidad no corresponde a los funcionarios públicos, pues están sometidos a un régimen estatutario que consagra la estabilidad.³⁰³ En virtud de este elemento, el polémico debate sobre la homo-

logación de los regímenes jurídicos aplicables tanto a los funcionarios o empleados públicos como al resto de los trabajadores, lejos de cerrarse, se ha avivado durante el período en estudio, tal y como lo reflejan las posturas adoptadas por los dos últimos Ministerios del Trabajo.

En efecto, Horacio Vivas Peña, titular de la cartera de Trabajo durante el mandato provisional de Ramón J. Velásquez, manifestó con ocasión del Laudo Arbitral que resolvería la disputa surgida entre el Poder Judicial y los funcionarios tribunales en 1993, que el mismo venía "*a ser una reivindicación del trabajador al servicio público, porque la rigidez con que se mantiene el derecho estatutario en Venezuela, para mantener subordinados a los empleados públicos, en cierta forma se ve presionado en este laudo a una ruptura, que viene a darle mayor dignificación a los trabajadores al servicio público*" (valga acotar que este Laudo Arbitral no fue publicado en la Gaceta Oficial sino 45 días más tarde³⁰⁴, impidiendo su inmediata vigencia, en franco perjuicio de los derechos de los trabajadores). De esta manera, consideró abierto un camino para que el régimen jurídico que regula al empleado público sea equiparado a la LOT, y vaticinó que "*a futuro, tendrá necesariamente que venir tanto reformas constitucionales como reformas legales, para vincular de una vez por todas a que todos los trabajadores en el país, por el hecho mismo de que el trabajo es un hecho social, a estar todos inmersos en una sola ley*"³⁰⁵.

En similar dirección parece orientarse la declaratoria de inamovilidad que realizara el Ministerio del Trabajo en su Resolución N^o 0314, en la cual procedió "*a efectuar la convocatoria a una Reunión Normativa Laboral para los Ministerios y otros Organismos Cen-*

301 LCA, Art. 23.

302 LOT, Arts. 449, 506, 520 y 533, literal "f".

303 LCA, Art. 17.

304 Gaceta Oficial Extraordinaria N^o 4656, del 08.12.93.

305 El Universal, 06.11.93.

trales, Institutos Autónomos, Fundaciones y demás Entidades Pública, con el objeto de negociar y suscribir una convención colectiva de trabajo".

3) *El déficit fiscal.* Las limitaciones presupuestarias que padece el Estado han cerrado las posibilidades para discutir conciliatoriamente las convenciones colectivas. Los sindicatos se encuentran ante una dilema que les impone elegir entre representar adecuadamente las demandas de sus bases, o plegarse a los argumentos del patrono oficial que le invita a repetir sustancialmente las condiciones socioeconómicas alcanzadas en convenios precedentes y ya vencidos.

4) *Las Reuniones Normativas Laborales.* Con el objeto de racionalizar los procesos de negociación colectiva y los gastos derivados por nuevas contrataciones, el Ministerio del Trabajo ha impuesto durante 1994 la modalidad de convocar a Reuniones Normativas Laborales³⁰⁶ para homologar las condiciones de prestación de servicios tanto de obreros como de empleados de la Administración Pública Nacional. Se considera al ámbito público como una rama de actividad específica que requiere de un régimen de beneficios y derechos contractuales similares para todos sus trabajadores, según los sectores en que participen (salud, educación, transporte y comunicaciones, varios). No obstante, este camino debe garantizar la participación igualitaria de las organizaciones sindicales en las discusiones contractuales, evitando el control por parte de entidades federativas de trabajadores, en desmedro de la libertad sindical. Además, la necesidad de homologar los beneficios no puede utilizarse para reducir o rebajar derechos y beneficios logrados precedentemente. Esta situación afectó de manera particular

a los centros de atención médica dependientes de la Administración Central, a cargo del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), así como a los correspondientes a la Administración Descentralizada, como es el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). El sector de la salud se ha caracterizado por la permanente conflictividad laboral, que involucra a más de 100 mil trabajadores al servicio del Estado. Las reclamaciones han girado en torno a la discusión y firma de nuevas convenciones colectivas, aunque en no pocos casos las paralizaciones han estado sustentadas en incumplimientos de cláusulas contractuales ya estipuladas, así como en objeciones y rechazos a los procesos de descentralización administrativa y reestructuración que atañen al sector.

A nivel nacional se produjeron al menos seis paralizaciones generales y once parciales de médicos; ocho huelgas generales y siete parciales de empleados o funcionarios de carrera; tres paros generales y siete parciales de obreros de la salud, en centros e instancias dependientes del MSAS e IVSS. El personal adscrito a dichos entes y agrupado en la Federación Médica Venezolana (FMV), el Sindicato de Empleados Públicos del MSAS (SUNEP-SAS) y la Federación de Trabajadores de la Salud (FETRASALUD), tras largos procesos de discusiones contractuales iniciados en el último trimestre de 1993, vieron truncada la posibilidad de verse regulados por convenios propios, debido a las convocatorias a sendas Reuniones Normativas Laborales.

En el caso de los médicos y empleados públicos, la imposición de tal procedimiento provocó en septiembre movilizaciones y huelgas en las principales ciudades del país, como parte de un pacto de solidaridad gremial dirigido a enfrentarlo, y que contó también, con la paralización de los obreros del sector. La CTV declaró su apoyo al conflicto,

306 Ministerio del Trabajo: Resolución Nº 203, Gaceta Oficial Nº 35.486, del 20.06.94; y Resolución Nº 0314, Gaceta Oficial Nº 35.541, del 07.09.94.

amenazando con acciones emprendidas por los empleados públicos a nivel nacional.

El Despacho del Trabajo catalogó la huelga como un acto *"ilegal e irresponsable"*, y amenazó con sanciones disciplinarias, apertura de averiguaciones de carácter penal y despidos para los directivos sindicales de SUNEP-SAS y FETRASALUD, la suspensión de pago de salarios a los trabajadores involucrados en los conflictos y la militarización de hospitales, ambulatorios y demás centros de trabajo. A su vez, el MSAS de manera reiterada ha afirmado que *"los gremios y sindicatos constituyen el paro y defienden las anteriores políticas clientelares"*.

Finalmente, la FMV tomó parte de las primeras deliberaciones de la Reunión Normativa Laboral, recalcando su interés de impugnar la resolución ministerial que la convocó, al considerar que la misma implica una flagrante violación del derecho de convención colectiva.

Las entidades regionales tampoco se han visto al margen de las protestas encabezadas por médicos, bioanalistas, empleados administrativos y obreros. De modo especial resalta la huelga declarada en julio de 1994 por el personal médico al servicio de la Gobernación del Distrito Federal, dirigida a presionar la aprobación de la convención colectiva. El conflicto encontró su punto más álgido cuando el Gobernador propuso reeditar el contenido socioeconómico de la convención vencida, a causa del déficit presupuestario. Ante esta oferta, el Colegio Médico amenazó con la renuncia masiva de sus agremiados, bien recibida por el ente patronal, que anunció públicamente su aceptación. De este modo, se debilitó la posición original de los galenos, quienes finalmente convinieron en negociar un sueldo que alcanza los 45 mil bolívares mensuales (US\$264,70).

De manera similar, los conflictos suscitados en el seno de la CANTV de la región capital y en los estados Zulia y Aragua, tienen su origen en la denominada descolectivización

y flexibilización de las relaciones de trabajo, vale decir, en la sistemática desaplicación e irrespeto por la convención colectiva vigente.

En lo que atañe a las modalidades en la prestación de servicios, se ha profundizado la contratación de la mano de obra a tiempo determinado y de manera individual, contratos que además de vulnerar intencionalmente la estabilidad laboral, introducen modificaciones sustanciales a conceptos como salario y jornada de trabajo, incorporan de manera unilateral el llamado *"Código de Ética"* de la empresa, y desmejoran las condiciones de higiene y seguridad industrial. Por su parte, el resto de los trabajadores de la empresa, observa como ésta a iniciativa propia cambia los horarios de trabajo; cubre las vacantes con nuevo personal, sin notificar ni esperar la previa postulación del sindicato; no cancela los descansos compensatorios de los días sábados y domingos; incrementa las horas en áreas de actividad cuya jornada está previamente regulada; incumple cláusulas de viviendas y pago de utilidades; desconoce el salario base para el cálculo de las prestaciones sociales y el fideicomiso; y ejecuta traslados compulsivos de los centros de trabajo.

Bajo la misma orientación, se reduce el número de trabajadores amparados por la convención colectiva, cuando un significativo grupo es calificado como personal de confianza y de dirección. Ello se articula con la agresiva política de subcontratación de servicios y tareas, con la cual la CANTV pretende trasladar la responsabilidad laboral a un variado conglomerado de pequeñas empresas, sin necesidad de ver incrementada su nómina de trabajadores y reduciendo los costos fijos derivados por contratación colectiva.

Otro conflicto que involucró a la contratación colectiva fue el protagonizado por la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), cuyo proceso de privatización fue reeditado en 1994, dada la situación de desequilibrio financiero de la empresa. La oferta se declaró

desierta y el FIV se vio ante un dilema insalvable: reintentar la privatización o declarar la quiebra de la LAV.

La primera de las opciones llevaba de la mano una condición: redimensionar o flexibilizar el contenido de los convenios colectivos vigentes, esto es, rebajar los montos económicos derivados de la contratación colectiva, eliminar las cláusulas que otorgaban injerencia gerencial a los sindicatos y el control de éstos sobre horarios, ingresos de personal, definición de los equipos a utilizar; reducir los beneficios de boletería que disfrutaban el personal y sus familiares, entre otros (muchas de éstas cláusulas, debe acotarse, existen por lo general en las líneas aéreas, o son establecidas en algunas convenciones bajo la figura de la cláusula sindical y la representación de los trabajadores en la gestión de las empresas estatales e institutos autónomos).

El FIV valoró la contratación colectiva como un escollo a vencer, pues de lo contrario no habría inversionistas interesados en la privatización. Ante los fracasos registrados en las deliberaciones llevadas a cabo entre los directivos de la LAV y el FIV con los sindicatos, la Junta Directiva de la LAV optó por la quiebra, que comenzó con el cierre de la empresa y la cancelación de sus vuelos y venta de boletos a partir del 31.08.94. Desde el punto de vista laboral, las consecuencias inmediatas se tradujeron en la pérdida de la

fuente de trabajo para 2.365 trabajadores y la finalización de la contratación colectiva.

El escenario de reclamos mutuos entre la LAV, el FIV y los sindicatos, permitió sacar a la palestra pública varios hechos que conviene tener presentes. En primer lugar, la Junta Directiva de la LAV unilateralmente ordenó el cierre de la empresa y la cesación de las actividades, conducta que entraña un flagrante desprecio por la LOT, la cual prevé la posibilidad de modificar las condiciones vigentes -de mutuo acuerdo entre empleados y patronos- cuando se considere que existen condiciones económicas que pongan en peligro la existencia o la operaciones de su empresa. El desconocimiento a este procedimiento constituye un lock-out, es decir, una huelga del patrono, prohibida por la nueva normativa laboral. Por otro lado, el cese de operaciones de la LAV se realizó con casi un mes de anticipación a la solicitud de quiebra consignada en el tribunal mercantil.

Más aún, resulta del todo censurable la escasa mención a la inestabilidad laboral que afecta a los trabajadores aeronáuticos (pilotos, azafatas y personal de tierra), puesta en evidencia en fórmulas de contratación a destajo, sometidas al cumplimiento de tareas específicas, obligando a los trabajadores a constituir sus propias empresas, con lo cual se busca transformar una relación laboral en relación mercantil, evadiendo la aplicación de la LOT.

Derecho a huelga y conflictos colectivos del trabajo

En el pasado reciente, el Ejecutivo Nacional -con el franco apoyo de los sectores empresariales- pretendió reglamentar este derecho, haciendo énfasis en aquellas actividades valoradas como "*servicios esenciales*", amenazando con dictar una normativa de carácter sublegal, mediante la cual se vería prohibido el ejercicio de la huelga en el ámbito de de-

terminados servicios públicos.

Tales pretensiones encontraron abierta oposición en el seno del movimiento sindical y en la opinión de expertos laboristas, para quienes se pretendía reducir al gusto de la Administración los ámbitos de conflicto, facilitando su control con el apoyo de un fundamento jurídico³⁰⁷. Resultaba entonces una

307 VILLASMIL P., Humberto: Huelga a la carta o al gusto de la Administración, Revista SIC Nº 550, Caracas, Dic. 1992, págs. 459 y 460.

verdad irrefutable que ante las crecientes protestas de funcionarios públicos, el surgimiento de nuevos actores sindicales con autonomía respecto a las tradicionales organizaciones de trabajadores, se imponía una respuesta oficial restrictiva, en una realidad distinguida por el déficit presupuestario y los planes de reducción del aparato estatal.

La llegada de nuevas autoridades al Ministerio del Trabajo en 1994, imprimió una nueva conducta, que por reiterada (Provea ha conocido ocho casos sólo en el área metropolitana) debe ser estimada como una política oficial dirigida a restringir el derecho de huelga y entorpecer el libre desenvolvimiento de los conflictos colectivos en el campo laboral.

En virtud de esta política, los Inspectores del Trabajo, entes administrativos encargados de tramitar los pliegos conflictivos que interpongan las organizaciones sindicales, obstaculizan el transcurrir de las 120 horas posteriores a la consignación de los pliegos, transformándolos unilateralmente en *"pliegos con carácter conciliatorio, pliegos conflictivos para ser tramitados conciliatoriamente; o sencillamente... pliegos conflictivos, acordándose la inamovilidad, pero señalando de manera expresa que no están transcurriendo las 120 horas establecidas legalmente para ejercer el derecho de huelga"*³⁰⁸.

Las variadas calificaciones otorgadas por los Inspectores del Trabajo a los pliegos conflictivos están orientadas a evitar que los trabajadores emprendan la huelga, y son justificadas por la necesidad de profundizar las gestiones conciliatorias que han precedido a la interposición de los pliegos durante un largo tiempo y -a criterio de los sindicatos reclamantes- se han mostrado ineficaces. De esta forma, la oportunidad de iniciar los conflictos se ha trasladado de las organizaciones sindicales a las autoridades del Trabajo, afectando

el papel y la autonomía de aquéllas como instancias de defensa de los derechos de sus afiliados.

Esta sistemática actitud se encuentra abiertamente reñida con la Constitución y la Ley, pues los funcionarios del trabajo no poseen competencia para calificar los pliegos, vulnerando así el principio de legalidad según el cual el funcionario no puede arrogarse para sí atribuciones que no le estén expresamente otorgadas.

En la práctica, el Ministerio del Trabajo estaría asumiendo parcialmente el contenido de los proyectos de reglamentación de la huelga anunciados por el gobierno que le precedió, y contraviniendo jurisprudencia de la CSJ que data de 1994. Por lo demás, la experiencia demuestra que esta política oficial, abre un campo susceptible de responder a conveniencias políticas o la discrecionalidad que caracteriza a los Inspectores del Trabajo.

De igual forma, coloca en un grave estado de inseguridad jurídica a los trabajadores envueltos en procesos conflictivos, dado que en buena medida no se determina si la inamovilidad empieza a operar de manera efectiva a partir del momento de la interposición de los pliegos o cuál será la extensión temporal del "congelamiento" de las acciones de presión impuesto por las autoridades. A criterio de los sindicatos, esta situación puede dar lugar a paralizaciones o a que los trabajadores actúen en el marco de la desobediencia civil, toda vez que los requisitos legalmente establecidos para la huelga se habrían cumplido con el transcurrir de las 120 horas, y la inminencia del conflicto no puede ser detenida por las actuaciones ilegales de los Inspectores.

Por otra parte, el Ejecutivo Nacional ha recurrido nuevamente a la figura de los Decretos de Reanudación de Faenas, prevista en el artículo 504 de la LOT, para imponer forzosamente la finalización de conflictos colec-

308 Dictamen sobre la tramitación de los Pliegos de Peticiones con Carácter Conflictivo, Consultoría Jurídica de la Comisión de Asuntos Sociales, Cámara de Diputados, Congreso de la República, 09.08.94.

tivos. El único caso que se registró vuelve a tener como víctimas de la medida a funcionarios judiciales, quienes en menos de diez meses han visto truncado de similar manera su derecho de huelga. Tales decretos constituyen una medida de fuerza, cuyo cumplimiento se produce bajo la amenaza de despido a los trabajadores involucrados, en el supuesto de que no se reincorporen a sus puestos de labores, según lo ordenado por el Ejecutivo Nacional.

La utilización de esta figura, aunque sea tan sólo en una oportunidad en el lapso del presente Informe, podría convertirse en indicativo de la política que seguirá el Ministerio del Trabajo en casos de conflictos en la Administración Pública, las cuales podrían ser valoradas como causantes de conmoción pública, más aún cuando se encuentran en curso los procedimientos de discusión de las Reuniones Normativas Laborales que implican a funcionarios de carrera y obreros.

Paradójicamente, luego de requerirlo en 1993 para poner fin a la huelga tribunalicia, en 1994 el Consejo de la Judicatura incumplió 18 cláusulas del Laudo Arbitral y destituyó a 23 funcionarios que habían tomado parte en las acciones huelgarias, incluidos dirigentes sindicales.

Esta medida desvaneció la posibilidad de superar las crónicas paralizaciones en el Poder Judicial, y el 09.05.94, luego de que el Ministerio del Trabajo se negara a dejar transcurrir el plazo de 120 horas legalmente estipulado a partir de la interposición del pliego conflictivo, 11 mil funcionarios darían inicio a la huelga, afectando las labores de los tribunales en todo el país. En el curso de la acción, los sindicatos hicieron énfasis en el

respeto de las cláusulas relativas al incremento salarial, el reconocimiento de la inamovilidad y libertad sindical y el reenganche de los trabajadores destituidos.

El 24.05.94, y luego de que los sindicatos presentaran diversas fórmulas de conciliación, el Procurador General de la República exhortó al Ejecutivo Nacional a expedir un nuevo decreto de reanudación obligatoria de faenas. Así, el 26.04.94, el Presidente Caldera exigió al Consejo de la Judicatura acatar lo dispuesto en el Laudo Arbitral³⁰⁹, reconociendo un incremento del 69,4% sobre el salario de los funcionarios; el respeto del fuero sindical y la inamovilidad de los dirigentes; y el sometimiento a la conciliación de la controversia relacionada con las horas extraordinarias, reglamentos de ingreso del personal y permisos sindicales. Para satisfacer el contenido socioeconómico de lo ordenado, se otorgó un crédito adicional de 3.200 millones de bolívares.

La reacción de los jueces ante esta decisión fue amenazar con la suspensión de actividades, al considerar la inamovilidad y la libertad sindical como atentatorias de la independencia del Poder Judicial, además de estimar necesario un reajuste sustancial de los sueldos que devengaban, ajuste que se les concedió, marcando una ostensible diferencia con los funcionarios tribunalicios (Un escribiente de un juzgado de primera instancia devengaría un sueldo 22.464 bolívares, en tanto que un juez de esa misma instancia recibiría como sueldo de 108 a 135 mil bolívares). Los magistrados del Consejo de la Judicatura también elevaron sus sueldos hasta 180.374 bolívares³¹⁰.

309 Decreto Nº 195, Gaceta Oficial Nº 35.469, del 26.05.94.

310 El Nacional, 31.05.94.

Venezuela frente a la OIT

Durante la 81ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en junio de 1994, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo presentó un Informe sobre Venezuela, cuyas principales consideraciones se reproducen en este espacio.

1) El Estado venezolano debe armonizar la Ley Orgánica del Trabajo:

- A lo dispuesto en el Convenio N° 22, relativo al enrolamiento de la gente de mar.
- A lo contenido en el Convenio N° 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio. Se subraya la violación de este acuerdo por la Ley sobre Vagos y Maleantes, que consagra medidas de internamiento en casas de reeducación, colonias agrícolas correccionales o de trabajo, en virtud de decisiones de autoridades administrativas y no judiciales, además de establecer una definición muy amplia de la vagancia y de delitos asimilados a ella.
- A lo estipulado en el Convenio N° 41, relativo al trabajo nocturno de mujeres. Se exige la adopción de medidas que ajusten la duración de la jornada nocturna a un período consecutivo de once horas, que incluya el intervalo entre las diez de la noche y las cinco de mañana.
- A lo acordado en el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección de la sindicación, estableciendo el acceso de los extranjeros a los funciones sindicales una vez transcurrido un período razonable de tiempo, dejar a las organizaciones de empleadores y trabajadores precisar en sus estatutos las atribuciones y finalidades que deseen perseguir, y reducir el número mínimo para constituir tanto sindicatos de trabajadores autónomos como de patronos.

- A lo definido en el Convenio N° 98, relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva, para garantizar a los trabajadores negociar convenios con sus patronos, en el supuesto de ausencia de sindicatos.

2) Se formularon observaciones al gobierno venezolano en relación a:

- El ya citado Convenio N° 98, sobre el cual se requiere información concerniente a la extensión de las convenciones colectivas y el derecho de sindicación al personal civil del Ministerio de la Defensa, a los institutos y empresas adscritos a dicho ente ministerial.
- El Convenio N° 102 sobre seguridad social (norma mínima).
- El Convenio N° 150 sobre administración en el Trabajo.
- El Convenio N° 156, relativo a los trabajadores con cargas familiares.
- El Convenio N° 155, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores.

Respecto a este último, se deja mención expresa del incumplimiento por parte del Estado venezolano de su obligación de informar en la memoria anual, reproduciéndose los comentarios de los años precedentes, según los cuales, a pesar de la creación del Consejo Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales y del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, es necesario dar cuenta sobre la política nacional y los progresos logrados en materia de salud, seguridad y medio ambiente del trabajo; la revisión integral de la seguridad social, así como las medidas adoptadas o previstas en la redacción del proyecto destinado a reforzar la aplicación de la ley orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

B.5 Derecho a la tierra

*El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.
Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela*

El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.

Artículo 105 de la Constitución de la República de Venezuela

Tras admitir que el PAE había acabado con el agro, el Ministro de Agricultura y Cría del gobierno provisional del Presidente Ramón J. Velásquez se había fijado como meta volver a los niveles de producción de 1988; un año más tarde se observa un acentuamiento de la caída de la producción, mientras el gran capital agroindustrial y el desarrollo de complejos turísticos, residenciales e industriales siguieron afectando a lo largo de este período la seguridad de la tenencia de la tierra y de la producción del pequeño y mediano trabajador agrario. Esta situación llevó a extremos sin precedentes las tensiones en el campo, con un saldo alarmante de detenciones contra dirigentes agrarios y la muerte de cinco personas en el marco de conflictos de tierras.

En agosto de 1994 Provea solicitó una entrevista con el Ministro de Agricultura y Cría, con el objeto de discutir las preocupaciones de la organización en relación con el derecho a la tierra y sus principales patrones de violación. Hasta el cierre de este Informe no se había recibido respuesta a la petición de audiencia.

Derecho a la propiedad de la tierra y seguridad de la tenencia

Al menos unas 2.500 familias campesinas se vieron afectadas por conflictos de tierras en los estados Anzoátegui, Barinas, Bolívar, Carabobo, Delta Amacuro, Guárico, Lara, Miranda, Protuguesa, Sucre y Táchira. Al igual que en años anteriores, buena parte de los conflictos han estado acompañados de atropellos por parte de la GN o de terratenientes que actúan bajo su protección, en procedimientos de desalojos caracterizados por los maltratos físicos, la destrucción de viviendas y de cosechas.

Frecuentemente la GN pasa por encima de medidas judiciales de amparo agrario que protegen los derechos de las comunidades afectadas, como es el caso de sesenta familias del asentamiento Vidoño Provisor, Edo. Anzoátegui, quienes a pesar de contar con un amparo agrario y un interdicto por desalojo a su favor, fueron sometidas a presiones por parte de funcionarios del Comando 75 de la GN de Puerto La Cruz para lograr su desalojo,

acompañando a una supuesta propietaria, cuando el Tribunal IV de Primera Instancia en lo Civil del Edo. Anzoátegui a cargo del caso, todavía no había tomado una decisión definitiva sobre el conflicto.

Tan sólo en el Edo. Bolívar, unas nueve comunidades campesinas compuestas por unas 800 familias fueron desalojadas a la fuerza sin recibir ningún tipo de compensación por sus bienhechurías, por lo que en una asamblea los afectados solicitaron la destitución del Delegado Agrario de esa entidad.

Las quejas por actos ilegales y arbitrarios llevados a cabo por funcionarios y delegados del Instituto Agrario Nacional (IAN) se multiplicaron a lo largo del período. En los estados Delta Amacuro, Miranda, Barinas, Táchira, y el ya citado Anzoátegui, se produjeron denuncias por irregularidades administrativas y jurídicas que afectaron a numerosas comunidades campesinas. Pero quizás la denuncia más relevante fue la formulada por el Presidente de la Subcomisión de Atención a la Familia del Congreso de la República, quien solicitó una investigación sobre el tráfico de tierras reservadas para el proceso de reforma agraria, por parte de funcionarios del IAN.

La voluntad política del Estado para poner fin a las tensiones en el campo a causa de problemas de tierra, sigue siendo objeto de preocupación. El 03.03.94, el Ministro de Agricultura del nuevo gobierno, Ciro Añez Fonseca, señalaba que la reforma agraria, desde el punto de vista político y social, había logrado "*llenar un gran vacío en Venezuela*", contribuyendo a lograr "*la paz social en el sector rural*"³¹¹; sin embargo, tan sólo a mediados del mismo mes se conoció que el gobierno había eliminado del presupuesto, por vía de decreto, el Fondo de Saneamiento de Tierras, el cual contemplaba el monto de mil millones de bolívares para cubrir pagos de

expropiaciones que contribuirían a resolver problemas de tenencia de tierra entre campesinos y terratenientes en varios estados del país. La cuarta parte de este fondo estaba destinada al Edo. Zulia, entidad en la que en el mes de febrero fueron asesinados tres indígenas yucpa y otro resultó herido a manos del Ejército en el marco de una creciente tensión entre la etnia y hacendados locales. Cuando dirigentes yucpa intentaron negociar con las autoridades la indemnización de los daños, proponiendo la expropiación de las tierras en conflicto a favor de las comunidades indígenas de la zona, la respuesta del titular de agricultura fue contundente: no hay recursos para cubrir los costos de las expropiaciones.

Por su parte, las autoridades regionales siguen haciendo uso del Instructivo N° 10 sobre Invasiones de Fundos y Predios Rústicos, para expulsar a supuestos invasores de terrenos reclamados por terratenientes, mientras no se conoce ningún caso en que el citado instructivo haya sido utilizado para proteger la propiedad o tenencia del campesino y del pequeño productor contra el acaparamiento de tierras protagonizado por grandes hacendados.

En febrero de 1994 el Gobernador del Edo. Táchira advirtió que recurriría al Instructivo para proteger los intereses de los propietarios de fincas en la zona de Ureña y anunció que se realizaría "*un censo para determinar qué sujetos son motivo de reforma agraria*"³¹², cuando el mismo Instructivo señala que tal censo debía ser hecho en los doce meses posteriores a su entrada en vigor, por lo que debía ser concluido por el IAN antes de abril de 1992. Esto indica que el órgano rector de la reforma agraria continúa sin poseer información precisa sobre las tierras entregadas a su administración, pese a que entre 1992 y 1994 se previeron recursos en el orden de los 5.087 millones de bolívares para la

311 El Nacional, 04.03.94.

312 La Nación, 11.02.94.

realización del catastro rural, en el marco de un plan de inversiones para la transformación del sector agropecuario³¹³.

En este sentido, también en febrero de 1994, se produce el primer pronunciamiento oficial del Presidente de la Federación Nacional Campesina (FEDENACA) contra el citado Instructivo, que a su juicio se ha venido aplicando "... hasta ahora en beneficio directo de los grandes empresarios del campo o terratenientes, ocasionando grandes daños morales y materiales al campesinado, en lo que configura un proceder violatorio de los derechos humanos y de esenciales normas de convivencia democrática"³¹⁴.

La ansiada paz social en el campo, no sólo no se ha logrado, sino que cobró a lo largo de este período un número de víctimas sin precedentes. Además del asesinato de los tres indígenas yucpa, el dirigente campesino Francisco Antonio AVILA y el periodista y abogado José Rafael HERMOSO fueron asesinados en marzo de 1994 en el sector Los Niveros I (Edo. Barinas), a manos de un capitán asimilado de la GN en situación de retiro, en momentos en que acompañaban a un grupo de veinte familias campesinas a asegurar la ejecución de un amparo agrario dictado a su favor.

El hecho motivó el inicio de una investigación por parte de la Comisión de Agricultura y Política Agraria de la Cámara de Diputados, tanto sobre el doble homicidio, como sobre la situación general del campesinado en el municipio Arismendi de dicha entidad; al cierre de este Informe se desconocen los resultados de la investigación.

Función social de la propiedad

Los grandes desarrollos turísticos, residenciales e industriales siguen abriéndose paso en las zonas rurales, afectando a miles

de familias y privilegiando el interés particular de la propiedad sobre el social, con el aval de las autoridades del Ejecutivo.

Hacia noviembre de 1993, nuevamente unos 200 parceleros de Zuata, Edo. Aragua, intentaron acciones legales para hacer valer sus derechos frente a un consorcio turístico que pretende desalojarlos de la zona ofreciéndoles la cancelación del pago de sus bienhechurías en un plazo que oscila entre los 18 y 20 años. Los afectados demandaron ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad del decreto presidencial N° 2.715, del 22.12.92, emitido por el entonces Presidente Pérez.

Por otra parte, los campesinos de la zona de Paria, Edo. Sucre, enfrentan una situación constante de inseguridad en las tierras que tradicionalmente han habitado y cultivado, a causa de la revalorización de los terrenos por las posibilidades del desarrollo del complejo Cristóbal Colón. La Federación Campesina de Venezuela denunció en abril ante la Asamblea Legislativa de Sucre que, una vez acordado el complejo, han comenzado a surgir latifundistas con supuestos títulos de propiedad sobre los que se apoyan para exigir el desalojo de los campesinos e iniciar la realización de desarrollos turísticos. Los representantes campesinos instaron al IAN a asegurar el respeto de los fines de la Ley de Reforma Agraria.

Las autoridades agrarias continúan evidenciando su incapacidad para asegurar que la propiedad de la tierra agrícola cumpla con una función social que permita el desarrollo de las familias del campo. La obstaculización del paso por vías de penetración y pasos de servidumbre por parte de terratenientes sigue constituyendo un problema recurrente frente al cual los órganos responsables mantienen una actitud pasiva.

313 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA: Ley Programa para el financiamiento de un plan de inversiones para la transformación del sector agropecuario.

314 El Tiempo, 21.02.94.

Un caso emblemático es el que afecta a los campesinos de la localidad de El Canal; Edo. Táchira, quienes en junio de este año denunciaron que un terrateniente local les impide el paso para sacar sus cosechas, pues la vía de penetración está en los linderos de sus terrenos. Los afectados han acudido a la Federación Campesina y a la Procuraduría Agraria sin obtener respuesta a su demanda de paso por una vía pública; la única vía alterna para salir de los caseríos campesinos a los centros de comercialización de la producción es a través del río Doradas, el cual representa riesgos de navegación en las épocas de lluvia, es decir, durante la mitad del año. Curiosamente, todo esto sucede en un estado cuyo gobernador, como se señaló antes, ofrece aplicar enérgicamente el Instructivo N° 10, lo que evidencia el uso selectivo y discriminatorio de este instrumento.

Derecho a un trabajo productivo y estable

La ausencia de coordinación y la falta de planificación afecta la estabilidad del trabajador del campo. Desde hace cuatro años un total de 63 familias fueron reubicadas en el sector 5 de Marzo en El Pao, Edo. Bolívar, a la espera de títulos de propiedad³¹⁵. Los títulos no llegaron y en su lugar se anuncia un nuevo desalojo, pues la comunidad se encontraba en la zona de inundación de una represa. En marzo de 1993 la comunidad se declara nuevamente en emergencia, pues tras el cambio de gobierno el nuevo Delegado Agrario del IAN ordenó la invasión de las tierras ofrecidas para la reubicación, en el sector Las Pavas. Pese a que dicho funcionario fue destituido poco después, la incertidumbre de esta comunidad continúa, mientras prosiguen las negociaciones entre Edelca y el IAN, con la mediación de representantes de la Diócesis.

A la inestabilidad que supone para el trabajador del campo la incertidumbre jurídica

en cuanto a la tenencia de la tierra que trabaja, se suma la incertidumbre en cuanto al apoyo que el Estado debe brindarle para asegurar un trabajo productivo.

El Ministro de Agricultura y Cría del gobierno de transición del Presidente Velásquez había admitido que las medidas económicas tomadas por la administración de Pérez en el sector agrícola habían destruido el agro venezolano, por lo que la primera meta a fijarse era la recuperación de los niveles de producción de 1988. Sin embargo, un año después, la meta no sólo no se cumplió, sino que continuó la tendencia regresiva de la producción, lo cual evidencia que la estabilidad del trabajador del campo se sigue viendo afectada por el abandono oficial del sector.

El conjunto de la producción del subsector vegetal experimentó una baja del 1% con respecto al año anterior; el valor de la producción descendió en un 7,14%, afectando especialmente los rubros de maíz, sorgo, oleaginosas, textiles, granos y leguminosas. El subsector animal también experimentó un decrecimiento global del 1% en carne de res, leche y porcinos, aunque se produjo un incremento del 7% en huevos y 12% en carne de aves. En términos globales, el país está importando el 60% de lo que consume a nivel agrícola y algunos rubros han desaparecido prácticamente, como es el caso del maní.

La principal causa de esta situación es la ausencia de garantías de estabilidad para el trabajador del campo, que se traduce en la reducción de los mecanismos crediticios y la adopción de un esquema de producción que privilegia las necesidades internacionales antes que las nacionales, tal como plantea el analista agrario Pompeyo Ríos: "... *aunque parezca mentira, fue Venezuela el único país latinoamericano que se presentó en la Ronda Uruguay como país agrícolamente desarrollado; o sea, que no se planteó ninguna forma*

315 Más antecedentes sobre este caso se reseñan en el Informe Anual 1992-1993 de Provea.

de protección arancelaria para nuestra producción agrícola"³¹⁶.

Según Adolfo Parra, presidente de la Federación Campesina de Venezuela, este cuadro es consecuencia de una política que, antes de interesarse en el sector agrario, "... se interesó más hacia el sector agroindustrial, hacia el problema de las finanzas, tasas de interés, financiamiento agropecuario, medidas contra la competencia desleal de productos importados (...) pero no generó políticas para el sector agrario en relación con el financiamiento campesino", por lo que organismos como el Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP) recibe el presupuesto más bajo desde su creación, ubicándose en tan sólo 2 mil millones de bolívares, mientras el Fondo de Crédito Agropecuario, destinado al gran productor, recibe recursos en el orden de los 8 mil millones de bolívares "... lo que está orientado -concluye- de acuerdo a las nuevas reglas del juego del Fondo Monetario Internacional para el sector empresarial."³¹⁷ De acuerdo a informaciones ofrecidas por el investigador y catedrático Alejandro Gutiérrez, "durante el lapso del ajuste, la cartera crediticia obligatoria para el sector agrícola ha disminuido desde el 22,5% al 12%"³¹⁸.

"Sería criminal ignorar la decisiva importancia del desarrollo agropecuario para la vida de la nación. No se trata de una cuestión meramente económica. (...) En los últimos años, no se ha dado al sector el tratamiento que corresponde. La cuenta externa muestra unos déficits sostenidos que es indispensable reducir."³¹⁹ Quien así se expresa es el entonces candidato y hoy Presidente Rafael Caldera, enfatizando la necesidad de crear condiciones propicias para asegurar la estabilidad del trabajo en el campo.

Más allá de las promesas, es muy pronto para evaluar la voluntad política y los efectos de las directrices generales del nuevo gobierno en cuanto a la estabilidad del trabajador del campo. Un signo alentador -de concretarse- es el anuncio del incremento del presupuesto del ICAP a 8 mil 295 millones de bolívares, lo cual significaría un aumento de más del 400% con respecto a su presupuesto anterior. Sin embargo, ya en el Edo. Sucre se presentaron quejas por la escasa capacidad crediticia de dicha institución.

La orientación de la política de atracción del poblador del campo, sin embargo, no parece estar exenta de contradicciones e incoherencias. En el Informe correspondiente al período octubre 1992 -septiembre 1993, Provea recogía cifras según las cuales entre 1989 y 1992 se habría producido un éxodo de unas 600 mil personas del campo a la ciudad, a consecuencia de la falta de una política de atracción y estabilidad para el trabajador del campo.

No obstante, el Ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno se pronunció en abril de 1994 a favor de una reforma de la legislación agraria, con el objeto de atraer la "migración selectiva" de ciudadanos de Alemania, Rumania, República Checa, Corea y Hong Kong para trabajar en el campo venezolano. La propuesta estaría siendo manejada conjuntamente con el IAN y bajo la Coordinación del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, sobre la base de que "para garantizar la titularidad de las tierras se debe reformar la actual Ley Agraria, la cual no permite que se otorgue la inmediata propiedad de las tierras, sino un título de precaria posesión de la misma", con el objeto de "entregar una propiedad, extensible e ilimitada a los grupos familiares que arriben al país y

316 El Universal, 12.07.94.

317 El Nacional, 04.03.94.

318 GUTIERREZ, Alejandro: La agricultura venezolana y los recursos financieros durante el período de ajuste. En Cuadernos del CENDES, año 10, N° 23, mayo - agosto 1993.

319 CALDERA, Rafael: Mi carta de intención con el pueblo de Venezuela. Joaquín Ibarra Impresores, Caracas, 1993. pág. 19.

que serán trasladados al interior de la República para inyectarle vida al campo que se ha quedado desierto"³²⁰.

Si tan sólo en los últimos cinco años la migración interna del campo a la ciudad alcanzó un 3.07% del total de la población del país, cabe preguntarse si cualquier cambio en la legislación agraria debe hacerse en función de personas que no están en este momento en el país o si tiene más sentido crear las condiciones para estimular el retorno de la población local. No deja de ser loable que finalmente las autoridades se preocupen por el problema de la titularidad precaria de la propiedad de la tierra en el campo y que reconozcan que por esta razón "*el campo se ha quedado desierto*", pero si por gestos como éste se mide la voluntad política de mejorar las condiciones y la estabilidad del trabajador venezolano del campo, el citado anuncio no parece un buen indicador para honrar el compromiso constitucional que el Estado tiene con miles de campesinos de pauperados.

A comienzos de agosto el nuevo Ministro de Agricultura y Cría anunció que su despacho estaría estudiando una nueva ley agrícola que regule las labores en esta rama, justificándola en los siguientes términos: "*haremos un esfuerzo nuevo de competencia, en los rubros productivos, aquellos sobre los cuales tenemos ventajas reales*"³²¹, en lo que evidencia la tendencia a tratar a este sector de acuerdo con las leyes de mercado, sin tomar en cuenta que, más allá de la competitividad, está en juego la seguridad alimentaria de un país que cada vez importa más productos agrícolas y a mayor precio para el consumidor. Esta lógica no guarda relación alguna con los argumentos esgrimidos por Rafael Caldera durante su campaña electoral, cuando se erigió en defensor de subsidios al sector afir-

mando que tal práctica era aceptada incluso por países industrializados de Europa, en el entendido de que de esta actividad depende la seguridad alimentaria de la población.

Derecho a la organización asociativa

A lo largo del período en análisis, el derecho de los trabajadores del campo a asociarse en defensa de sus intereses fue irrespetado en varias ocasiones y por diversas modalidades.

Por una parte, dirigentes agrarios fueron objeto de medidas de detención dictadas en el marco de procesos de reclamos sobre titularidad de la tierra. En agosto de 1994 fue detenido Gabriel NAVAS, dirigente agrario del asentamiento campesino La Chivera, Edo. Carabobo, quien permaneció privado de su libertad por más de veinte días sin que se formularan cargos en su contra. Navas había asumido la representación del citado asentamiento ante las pretensiones de un supuesto propietario de las tierras en las que se encuentra ubicada la comunidad campesina y que pertenecen a la Iglesia Católica. A diferencia de los sindicales, los dirigentes agrarios no cuentan con un fuero que los proteja de acciones arbitrarias en su contra en momentos en que se disputa la titularidad o posesión de un lote de tierra.

Por otra parte, con frecuencia, los mismos delegados agrarios del IAN desconocen la legitimidad de las asociaciones campesinas para reclamar sus derechos. Es el caso del Delegado Agrario del Edo. Delta Amacuro, quien fue denunciado por representantes de cuatro sindicatos agrarios y asociaciones vecinales de esa entidad, pues "*...en lugar de buscarle solución a los problemas de la tenencia de tierras, lo que hace es agravarlas al tratar de desconocer el funcionamiento legal de sindicatos agrarios y asovecinos*"³²²

320 El Globo, 29.04.94.

321 El Globo, 09.08.94. Énfasis añadido.

322 El Espacio, 08.04.94.

Pese a que el planteamiento de su destitución fue llevado a las autoridades principales del IAN y denunciado por los medios de comunicación, el funcionario continuó en sus labores, mientras proseguía el tráfico y el acaparamiento de tierras.

Por último, se registró en este período al menos una acción destinada a bloquear la participación de los gremios representantes de los productores agrícolas en discusiones parlamentarias sobre proyectos de ley que los afectaban directamente, como sucedió con motivo de la discusión de la Ley de Refinanciamiento Agrícola, en cuya discusión los gremios productores habían solicitado estar presentes como observadores, propuesta que fue negada por un partido político. No existiendo mecanismos que garanticen este derecho, la sola objeción de un partido se convierte en razón suficiente para negar el derecho a la participación.

Derecho del campesinado a un ambiente sano

Además de prácticas tales como la quema de siembras y el envenenamiento de aguas que en ocasiones acompañan a los operativos de desalojos de campesinos, el desarrollo de complejos industriales, residenciales o turísticos es acompañado con frecuencia de medidas que afectan el ambiente en general y el entorno ecológico necesario para el buen desarrollo de la actividad agraria.

Autoridades de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela (UCV), señalaron en noviembre de 1993 que la falta de coherencia en las políticas sobre el uso de la tierra en la zona de la cuenca del lago de Valencia, Edo. Carabobo, está ocasionando serios problemas ambientales que afectan el desarrollo agrario de esa región, estimulándose la invasión de tierras destinadas a uso agrícola para llevar a cabo complejos industriales y residenciales, en detrimento tanto de

las comunidades campesinas que se ven forzadas a desplazarse de sus territorios, como del potencial agrícola de la zona, que se ve afectado por el deterioro de las fuentes de agua tradicionalmente utilizadas para el riego de los cultivos.

Sin duda, la población campesina constituye un guardián natural de los recursos naturales y del equilibrio ecológico. Un ejemplo de ello lo constituyen las comunidades campesinas de Cazorla, Edo. Guárico, que se han convertido en la principal fuente de denuncias sobre el ecocidio de que han sido objeto las fuentes de agua de esa región, aunado al tráfico de especies de la fauna acuática amenazadas de extinción, hechos en los que estarían implicados funcionarios de la GN. Según los denunciantes, la situación es conocida por el Ministerio del Ambiente, sin que hasta el presente se hayan tomado las medidas necesarias para corregirla.

Derecho a la nutrición y a la seguridad social en el campo

Tras 34 años de iniciada la reforma agraria, buena parte de la población campesina continúa afectada por la insatisfacción de sus derechos más fundamentales para asegurar una vida digna. Según admitió el Ministro de Agricultura y Cría, unas 300 mil familias han sido beneficiadas por el proceso de reforma; sin embargo "... sólo la tercera parte de estas familias han recibido una relativa asistencia integral, en cuanto a ocupación técnica, crediticia, viviendas y dotación de servicios públicos básicos"³²³.

Esta situación se debe en parte a la falta de coordinación entre las diferentes entidades oficiales que tienen responsabilidades en la materia, pues la reforma agraria ha sido dejada en manos del IAN, cuando su atención requiere una respuesta integral con el concurso de las autoridades de educación, sanidad, vivienda, vitalidad y ambiente, tanto a nivel central como regional.

En el terreno educativo, la Escuela Práctica de Agricultura, ubicada en Turmero, Edo. Aragua, dotada de una excelente infraestructura y que fuera en el pasado el principal centro de formación de peritos agrónomos del país, se encuentra en total abandono. Un grupo de egresados que asumió la tarea de recuperarla, no ha encontrado acogida a sus planteamientos por parte del titular de agricultura, pese a que él mismo se formó en este centro. De esta manera, las posibilidades de capacitación para el campesino son cada vez más remotas.

La falta de seguridad social para el trabajador del campo se agrava en muchos casos por el hecho de que buena parte de éstos son trabajadores por cuenta propia, por lo que no forman parte de la fuerza de trabajo regular-

mente contratada y se encuentran, por lo tanto, al margen de los beneficios del sistema de seguridad social administrado por el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS).

Pobladores de varios asentamientos campesinos del Edo. Guárico señalaron a mediados de 1994 que no cuentan con electricidad, agua potable, vías agrícolas, escuela ni ambulatorio; la ausencia de servicios de salud próximos y las dificultades para trasladarse al hospital más cercano ha ocasionado la muerte de varios habitantes de la zona, quienes son transportados a lomo de burro. Situaciones como esta también afectaron a asentamientos campesinos de los estados Apure, Anzoátegui, Barinas, Delta Amacuro y Amazonas entre otros, especialmente durante la temporada de lluvias.

B.6 Derechos de los pueblos indios

La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación.

Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela

El Año Internacional de los Pueblos Indígenas finalizó con la realización del I Congreso Internacional de Derechos Humanos de los Indígenas, evento organizado por la Fiscalía General de la República (FGR) a través de la Fiscalía Nacional Indigenista. Aproximadamente 250 indígenas, en representación de todas las etnias que actualmente existen en Venezuela, analizaron la situación de los derechos humanos de este sector.

El diagnóstico, no por conocido y reiterado deja de ser desalentador: atropello a sus derechos por parte de terratenientes, compañías estatales y privadas así como mineros ilegales ávidos por ocupar y explotar sus territorios, ricos en yacimientos minerales y forestales; desarrollos turísticos que irrespetan el medio ambiente y su diversidad cultural; violaciones al derecho a la vida por parte de cuerpos de seguridad del Estado; desatención social y desidia gubernamental que se traducen en la inexistencia de políticas necesarias para atender problemas tales como la tenencia y productividad de la tierra, la protección de la salud y la implementación de la educación bilingüe.

Tradicionalmente las instancias oficiales han demostrado no comprender la realidad cultural indígena en la cual se enmarcan los reclamos y exigencias al Estado de este sector

social. Como ejemplo vale destacar las opiniones emitidas por Ramón Escovar Salom sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, reivindicado por las etnias en el citado congreso; en opinión del entonces Fiscal General, ello implicaría la creación de "un Estado dentro de otro Estado", que fomentaría el separatismo y la violación de las leyes venezolanas, respondiendo a ciertos intereses trasnacionales. Por el contrario, Jesús González, secretario nacional del Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) aclaró que el concepto de Nación Indígena es fundamental para alcanzar la autodeterminación, pero en el entendido de que "no se trata de promover el separatismo, o que pretendamos crear una nación aparte. Justamente en este evento estamos pidiendo que se nos reconozca como venezolanos. Queremos ser nación en el sentido de que somos un grupo de personas que ocupan un territorio y comparten una propia cultura, un idioma. Una cosa es hablar de nación, otra hablar de Estado-nación"³²⁴.

Y en cuanto a la supuesta intervención trasnacional aclaró que los intereses internacionales no defienden los derechos de los indígenas sino que por el contrario "justamente, existen intereses internacionales para acabar con los indígenas y para que el gobierno pueda negociar con libertad con esas tierras"³²⁵.

324 El Nacional, 27.10.93.

325 Idem.

Las conclusiones del I Congreso Internacional de Derechos Humanos de los Indígenas³²⁶ incluyeron 253 propuestas, que involucran a distintos órganos del poder público relacionados con esa problemática. Las principales peticiones incluían aspectos referentes a:

- a) Como garantía de la protección al medio ambiente, se exige la cancelación de toda concesión minera o forestal en áreas de ocupación tradicional indígena y que la explotación de los recursos naturales en esas zonas esté a cargo de las comunidades indígenas para garantizar su manejo racional y el equilibrio con la naturaleza. Se solicita la pronta regularización de la tenencia de tierras de las comunidades indígenas, así como su inclusión en el manejo de áreas de reserva forestal con el acceso a la debida información y consulta respecto a cualquier proyecto a desarrollar en su zona para evaluar el grado de afectación hacia sus comunidades y el medio ambiente, incluyendo la permisología a complejos y campamentos turísticos.
- b) Como garantía de la tenencia de tierras se propuso al Congreso que proceda al reconocimiento definitivo del derecho de propiedad colectivo que tienen sobre las tierras que ocupan, mediante la reforma de la Constitución y la aprobación de la Ley de Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas y la creación de la figura del Procurador Agrario Indígena, con competencia a nivel regional y cuya elección corra por cuenta de las etnias de la zona.
- c) En materia judicial, se concluyó que el régimen legal nacional no se adapta a las características culturales de las etnias, que se rigen por sus propias leyes y principios sociales, por lo que se propone la aplicación del Derecho Consuetudinario Indígena conjuntamente con las leyes venezola-

nas. Tomando en cuenta el carácter binacional de algunos grupos étnicos, como los Wayúu y Yanomami que habitan la frontera colombiana y brasileña respectivamente, se solicita establecer acuerdos entre los Estados vecinos con la idea de respetar el libre tránsito por sus territorios. Además se solicitó al Gobierno Nacional y al Congreso la aprobación y ratificación del Convenio 169 de la OIT.

- d) En materia de salud, se propuso que los centros asistenciales más cercanos a las comunidades sean dotados de vehículos fluviales y aéreos, además de radiocomunicación y personal bilingüe, así como el desarrollo de una estrategia sanitaria de prevención de enfermedades.
- e) En materia cultural y de educación, se propuso al Ministerio de Educación la programación conjunta de proyectos que contemplen propuestas para el mejoramiento del Régimen de Educación Intercultural Bilingüe, así como el diseño e implementación de programas netamente indígenas, que incluyan la participación de ancianos y sabios de las respectivas etnias en los niveles de administración, planificación y control del proceso etnoeducativo.
- f) Como solución al problema de vivienda se propuso a los entes estatales responsables el impulso de un programa de construcción de viviendas que tome en cuenta los usos y tradiciones indígenas así como la capacitación de indígenas para el proceso de autoconstrucción y el otorgamiento de créditos para tal fin.

Finalmente, frente al proceso de Reforma de la Constitución solicitaron al Congreso la consideración, entre otras, de las siguientes propuestas:

- i) La reforma del artículo 6 de la Constitución, que pasaría a ser el artículo 3

326 I CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LOS INDIGENAS: Conclusiones, Caracas, Febrero 1994.

del Proyecto de Reforma, y cuya redacción sería: "El idioma oficial es el castellano, las lenguas indígenas serán también oficiales en sus respectivas entidades federales"; el artículo 33 de la Reforma sería redactado en estos términos: "la enseñanza que se imparta a las etnias, pueblos y comunidades será intercultural y bilingüe", incorporado como parte del actual artículo 78 de la Constitución.

- ii) Sus creencias ancestrales quedarían preservadas a través del artículo 24 de la Reforma, que rezaría "nadie podrá ser sometido a ningún tipo de inducción religiosa".
- iii) El derecho a la tierra y la autodeterminación quedarían definidos con una nueva redacción del artículo 32 de la Reforma: "El Estado reconoce a las etnias, pueblos y comunidades indígenas el derecho a la posesión y propiedad comunitaria sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. La Ley establecerá el Régimen de Excepción que requiera la protección integral de las etnias, pueblos y comunidades indígenas. En las áreas bajo régimen de administración especial, así como sus respectivos planes de ordenamiento y reglamentos de uso, se respetarán la presencia de las etnias, pueblos y comunidades indígenas, sus actividades económicas sustentables y su unidad territorial, en el marco de la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente", y con el artículo 50 de la Reforma, que expresa que "el Estado reconocerá el derecho consuetudinario de las etnias, pueblos y comunidades indígenas, siempre y cuando no atente contra los derechos fundamentales establecidos en esta Cons-

titución. Las etnias, pueblos y comunidades indígenas son parte legítima para iniciar juicios en defensa de sus derechos e intereses, el Ministerio Público intervendrá en todos los aspectos del proceso"³²⁷.

La justicia en deuda

Tras los sucesos acaecidos en agosto de 1993 en la zona de Haximu (Edo. Amazonas), fronteriza con Brasil, en los que un grupo de *garimpeiros* dió muerte a dieciséis yanomami, las respuestas obtenidas por los organismos de justicia venezolanos y brasileños encargados de localizar y castigar a los responsables transitan el camino de la impunidad.

Al tiempo en que una comisión presidencial se presentara al lugar de la masacre, dos meses después de perpetrada, Alexis Bolívar, para entonces jefe nacional de investigaciones de la PTJ, informó que la policía y el Tribunal Federal del estado brasileño de Roraima habían logrado capturar a dos *garimpeiros* presuntamente involucrados en el hecho, y dictado auto de detención a otros 21, incluido el supuesto dueño del garimpo y financista de las armas, Joao Nieto³²⁸.

El 06.11.93 la Organización Regional de Pueblos Indígenas del estado Amazonas (ORPIA) solicitó ante la FGR que a Nilda Aguilera, jueza encargada del caso, le fuese retirado el seguimiento pues sólo había ido una vez al sitio de la masacre y se había declarado impotente ante la falta de recursos logísticos. El 24.01.94 el Juez Sustituto del Tribunal Regional Federal de Primera Región de la Sección Judicial del estado de Roraima, Renato Martins Prates, anunció la liberación de los dos únicos detenidos por falta de pruebas.

La justicia también se halla en mora en el caso de Pedro PAZ y Naser PALMAR, miembros de la etnia wayuú muertos por efectivos

327 Idem.

328 El Guayanés, 06.10.93.

de la Guardia de Honor del ex presidente Pérez, durante una gira por Paraguaipoa el 12.10.92. A dos años de los hechos, las armas de los funcionarios implicados no se han sometido a la prueba de balística y actualmente el caso se encuentra paralizado por conflicto de competencia entre el Tribunal Quinto de Primera Instancia en lo Penal y el Tribunal I Militar del Zulia.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), luego de cinco años de iniciado el proceso, sigue sin decidir en el caso que afecta a la comunidad Kariña "Jesús, María y José" de Aguasay (Edo. Monagas) que el 28.07.89 solicitó un recurso de amparo y otro de nulidad por inconstitucional, contra la ordenanza del Concejo Municipal de Maturín mediante la cual se declaró ejidos las tierras que históricamente ocupaba la comunidad indígena. La CSJ tardó catorce meses para declarar sin lugar el amparo constitucional e igualmente se tomó casi dos años para realizar la Audiencia Oral sobre el proceso, que se llevó a cabo el 19.07.91, fecha a partir de la cual el caso se paralizó, incumpléndose el lapso procesal que plantea sólo treinta días hábiles para dar a conocer el pronunciamiento.

Estos casos representativos de la deuda de la justicia para con las comunidades indígenas sustentan la opinión del CONIVE cuando afirma que *"la actitud asumida por los órganos de administración de justicia es un reflejo de la discriminación a la cual estamos sometidos. Pareciera que fuésemos ciudadanos de segunda, y que nuestras vidas carecieran de valor"*.³²⁹

En defensa de la Sierra de Perijá

La Sierra de Perijá, ubicada en el Edo. Zulia, fronteriza con Colombia, es una tierra de contrastes naturales, económicos y étnicos. Alberga en su seno bosques tropicales húmedos habitados por cientos de especies animales, así como importantes yacimientos

carboníferos y suelos ricos para el asiento de la ganadería y el desarrollo de la agricultura. Tradicionalmente sus tierras han sido habitadas por dos culturas milenarias, los barí (chibchas) y los yucas (caribes). En la actualidad habitan en su territorio diez mil miembros de las etnias Yuca, Barí, Japrerías y Wayuú, además 200 mil *"arijunas"*, tal como se denomina a los no indígenas.

El interés por explotar las reservas de carbón mineral que se disputan varias empresas nacionales y extranjeras, y la presencia de ganaderos y hacendados en la zona, se convierten en fuentes de conflicto permanente con las comunidades indígenas por la tenencia y uso de esas tierras.

En este sentido, y pesar de que Corpozulia había ratificado la paralización del Segundo Plan carbonífero con el fin de preservar el habitat natural de yucas y barí, la empresa carbonífera trasnacional MAICA, inició abruptamente la explotación de este mineral en una concesión ubicada al pie de monte de la Sierra de Abusanki, cerca del río Aricuaiza, en el límite con la zona indígena. La estrategia de la empresa consistía en avanzar los trabajos justo hasta el límite, ganándose a los habitantes del lugar -ofreciéndoles bienes- para luego presionar al gobierno y obtener permisos para extender las excavaciones más allá del territorio permitido.

La situación alcanzó tal gravedad que el Vicario Apostólico de Machiques, Monseñor Agustín Romualdo Álvarez planteó la situación ante la LXI Asamblea Ordinaria Episcopal Venezolana, logrando la solidaridad plena de la misma con las comunidades indígenas que habitan la Sierra. El obispo Álvarez aseguró que *"la intervención de la empresa MAICA en el piedemonte de la Sierra de Perijá, ha provocado un enfrentamiento violento con las etnias indígenas, lo que podría conducir a que se reedite una mascare similar a la que hace meses dejó vícti-*

329 El Nacional, 08.02.94.

*mas en la etnia yanomami*³³⁰. Ante la indiferencia de las autoridades, el pronunciamiento no pudo ser más revelador: "*La Iglesia manifiesta su rechazo a cualquier proyecto de agresión a la Sierra, hábitat de diez mil indígenas y santuario ecológico de nuestro pueblo. Ante la reincidencia de MAICA y la pasividad de los organismos del Estado, debemos manifestar nuestra profunda preocupación por el menosprecio de la opinión de los indígenas y denunciarnos como irresponsable y abusiva la estrategia de esta empresa para lograr los permisos pertinentes y no prever el riesgo que esta intervención ha propiciado*".³³¹

Otro ejemplo de la actuación contraria a los intereses y derechos de los indígenas en la Sierra de Perijá lo constituye la tragedia vivida por la etnia japería, que el 02.11.93 vio desaparecer viviendas, sembradíos y ganado por una inundación producida a causa de los trabajos realizados por la empresa PLANIMARA en el desarrollo del proyecto de la represa El Diluvio, ubicada sobre el cauce del río El Palmar. Según los damnificados, "*todo pudo evitarse si se hubiesen atendido a las especificaciones y recomendaciones de un impacto ambiental que matemáticamente sugería los inconvenientes que la represa podría ocasionarles*".³³²

Las advertencias hechas por el Episcopado Venezolano acerca de la posibilidad de una matanza similar a la yanomami en la Sierra de Perijá, se presentó sólo un mes después, cuando efectivos del Ejército pertenecientes al Grupo de Tarea 1.2., dieron muerte a los indígenas yucpas Felipe ROMERO, Vicente ROMERO y Carmen ROMERO, e hirieron a Francisco ROMERO y la niña Nérida ROMERO, caso que es abordado en profundidad en el capítulo correspondiente al derecho a la

vida. Sin embargo cabe precisar que el incidente se produjo por el decomiso de unos 138 tablones de madera (seis metros cúbicos) que la comunidad yucpa de Kasmara había talado en las tierras que tradicionalmente ocupan para uso comunitario. El decomiso no es una atribución que le competa al Ejército sino a la Guardia Nacional que, además, tal como lo denunciara el diputado Nelson Abreu "*no actúa de la misma forma contra los empresarios que explotan ilegalmente y en gran escala la madera de la Sierra de Perijá para trasladarla en camiones a Maracaibo*".³³³

Los hechos de Kasmara pusieron al descubierto otros pormenores de la situación vivida por los indígenas en la Sierra. Lusbi Portillo, Coordinador del Programa Indígena de la Universidad del Zulia aseveró que "*en esa jurisdicción viven aisladas más de veinte comunidades yucpas y baris cuya libertad de movimiento está coartada por un grupo de ganaderos que estableció potreros en la zona y cercó con alambres de púas*".³³⁴

A raíz de los sucesos de Kasmara, representantes de los yucpas exigieron directamente al Presidente Rafael Caldera el cumplimiento de las siguientes reivindicaciones: justicia y sanciones a los efectivos del Ejército responsables de los hechos, indemnización para los deudos en reparación por la muerte de los familiares, regularización de la tenencia de la tierra mediante la expropiación de las tierras ocupadas por colonos particulares, ampliación y demarcación de la zona de reserva del Valle de los Motilones y prohibición de la explotación del carbón y otros minerales en la Sierra de Perijá.

La respuesta oficial -entrevista con Caldera mediante- se enmarcó en la promesa sobre la formulación de un programa de ayuda social y económica que abarque a las etnias

330 El Nacional, 14.01.94.

331 Idem.

332 La Columna, 03.02.94.

333 El Nacional, 06.02.94.

334 El Nacional, 11.02.94.

agrícolas del país a cargo del Ministerio de Agricultura y Cría, pero con una negativa inconsistente sobre el reclamo de dotación de tierras. Al respecto, el Ministro de Agricultura, Ciro Añez Fonseca manifestó que "*Naturalmente, estas solicitudes representan algunas dificultades: primero son bastante costosas y el gobierno no tiene cómo adquirirlas; por otro lado el Ministerio considera que esta no es una salida satisfactoria, porque entregar fincas para dedicarlas al cultivo de la agricultura en una zona donde hay inclusive problemas de sequía permanente, no va a significar una solución para los propios indígenas*".³³⁵

Provea considera que el primer argumento -la falta de fondos- no tiene asidero alguno, pues la obtención de cualquier partida presupuestaria es un problema de voluntad política, tal como quedó demostrado con el otorgamiento de mil millones de bolívares en auxilio a los bancos tan solo dos meses después. Sobre el segundo argumento, es conveniente conocer la opinión de Nelson Villalobos, presidente de Federación de Ganaderos de la Zona Sur del Lago (Fedelago) quien resumió la posición empresarial explicando que "*nosotros hemos reiterado al gobierno la disposición a venderle las fincas que haga falta para dotar de tierras a yucpas y baris. Estas áreas, que están en producción, suman seis mil hectáreas. Podemos prescindir de ellas en función de llevar la calma en la zona*".³³⁶ La pregunta de rigor es porqué si hoy están en producción, mañana no pueden seguir estándolo en manos indígenas.

Otro aspecto cuestionado por las etnias indígenas de la Sierra es el relacionado con la propuesta gubernamental de creación de una zona de seguridad fronteriza que abarcaría esta región. Los cuestionamientos tienen su fundamento en los continuos atropellos que

sufren los indígenas a manos de los distintos cuerpos militares y de seguridad que actúan en la zona. Por ello el criterio mayoritario entre los indígenas es que "*si se militariza nuestra tierra los problemas se van a hacer más graves y continuos*".³³⁷ La implementación de la zona de seguridad no se había puesto en marcha hasta la fecha de cierre del presente Informe.

En opinión de Régulo Párraga, articulista local del Zulia, las perspectivas futuras de la Sierra de Perijá "*pasan por el retorno a los indígenas de los derechos naturales y jurídicos que quinientos años de explotación les han usurpado*".³³⁸

Yucpas y Waraos, sin derecho al libre tránsito

La Constitución garantiza en su artículo 14 que "*Todos pueden transitar por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia...*". Sin embargo, en el período que cubre el presente Informe, miembros de las etnias yucpa y warao vieron afectado este derecho por decisiones arbitrarias de los gobernadores del Distrito Federal y del Edo. Delta Amacuro.

A mediados de junio de 1994, unos treinta yucpas tomaron las calles de Caracas como hogar provisional. Cargados de collares, taparras labradas y otros productos artesanales se ubicaron en las avenidas circundantes al terminal de autobuses del Nuevo Circo, donde comerciaban sus mercaderías y asentaron sus campamentos al aire libre. La única razón que justificaba su presencia en la capital es la falta de tierras donde habitar, pues han sido despedidos por el avance de la explotación carbonífera. José Melecio Araque afirmó que van viajando por todo el país para vender las artesanías que ellos mismos hacen, ya que no tienen otro tipo de empleo.

335 Últimas Noticias, 09.02.94.

336 La Columna, 04.03.94. Énfasis añadido.

337 La Columna, 04.02.94.

338 La columna, 09.02.94.

Un mes después un grupo de waraos también arribó a la capital, eligiendo como sitio de hospedaje el Paseo Vargas. Según su cacique, Erasmo Cruz Sánchez, la razón de su presencia en Caracas era el fuerte invierno (lluvias) que inundó sus tierras, a la que por falta de implementos no podían hacer frente; llegaban en pequeños grupos, mendigaban y regresaban, con la idea de darle turno a otras personas para pedir alguna ayuda. Afirmó Cruz Sánchez que unos tres mil waraos se encontraban en las mismas condiciones y que se preparaban a partir para Caracas.

La respuesta gubernamental no estuvo exenta del desconocimiento de la realidad vivida por las etnias en sus lugares de origen, y de sus costumbres culturales. A nivel oficial comenzó a manejarse la tesis de supuestas mafias traficantes de indígenas, que los traían a la ciudad a mendigar para luego quitarles las limosnas. Sin embargo, en opinión de Alexander Luzardo, Presidente del Colegio de Sociólogos y Antropólogos de Venezuela, las causas de la migración de indígenas hacia las grandes ciudades serían "*la negativa del Estado y los distintos gobiernos nacionales y regionales a demarcar inequívocamente las tierras indígenas, a proteger su entorno ecológico y darles atención socioeconómica y sanitaria*".³³⁹

Como solución al problema, el Gobernador de Caracas Asdrúbal Aguiar, ordenó la detención de todos los waraos, habilitando autobuses custodiados por efectivos de la PM para deportarlos al Edo. Delta Amacuro. Para asegurar el éxito definitivo de su operativo, giró instrucciones a la Comandancia General de la GN para que "*estableciera un mecanismo de control en las carreteras, con el objeto de evitar este tipo de movilizaciones masivas de indígenas hacia la capital*", al igual "*hizo un llamado a sus colegas gobernadores para*

que establezcan también mecanismos de control que permitan frenar las migraciones de indígenas".³⁴⁰

En el colmo del desconocimiento de las formas de organización social de los waraos, Aguiar mantuvo detenido por varios días más al cacique Sánchez, bajo la sospecha de que era el enlace con las mafias de traficantes de indígenas porque era quien centralizaba y llevaba el control de lo recolectado. Sánchez no hacía sino lo que le corresponde a su responsabilidad de cacique de las familias warao que habían decidido venir a Caracas a paliar su situación. Cabe señalar además que el Gobernador Aguiar hasta el presente no ha dado a conocer prueba alguna que evidencie la existencia de mafias que negocian con la miseria indígena.

Por su parte, el Gobernador de Delta Amacuro Armando Salazar, tomó al pie de la letra las recomendaciones de su homólogo caraqueño, al confinar a los waraos a sus tierras; con el apoyo de la GN ordenó el acordonamiento de las salidas de Tucupita y Barrancas del Orinoco, exigiendo a todo indígena interesado en movilizarse un salvoconducto extendido por la Oficina Regional de Asuntos Indígenas, dependencia del Ministerio de Educación.

Ante la gravedad de la situación, el Fiscal General de la República Iván Darío Badell, convocó a una reunión en la que participaron los gobernadores de Caracas, Amazonas y Delta Amacuro, representantes de los ministerios de Educación e Interior, y funcionarios del Ministerio Público, despacho que señaló que "*no hay políticas coherentes y específicas para atender la problemática indígena, por lo que deben emprenderse estrategias a corto y mediano plazo para buscar salidas viables*".³⁴¹

Al cierre del presente Informe no se conocían medidas concretas respecto a la situa-

339 Últimas Noticias, 27.08.94.

340 El Diario de Caracas, 31.07.94.

341 El Universal, 12.09.94.

ción ni se obtuvo información sobre la necesaria convocatoria a los representantes de las etnias indígenas del país para abordar las posibles soluciones a la problemática planteada por la migración.

Cortando el pastel verde

Un ejemplo del irrespeto al derecho a la participación de los pueblos indios en temas que afectan sus intereses, es el proceso adelantado por la Asamblea Legislativa de Amazonas en cuanto a la elaboración y sanción de la Ley de División Territorial de ese estado.

La adopción de esta Ley ha marginado o desconocido los criterios y observaciones de los representantes de las 19 etnias que habitan en la región. ORPIA reconoce que a finales del año pasado la Asamblea Legislativa convocó a un taller de consulta sobre los alcances de la Ley, pero criticó que el mismo se realizara en Puerto Ayacucho, lo que determinó la inasistencia de la base indígena, ubicada mayoritariamente en el interior del estado. Cuestionó igualmente que ciertas observaciones acerca de la propiedad de tierras realizadas por parte de las comunidades aborígenes y la introducción de elementos legislativos propios de cada etnia según su municipio no fuesen contempladas en las recomendaciones del evento. En vista de las irregularidades ORPIA solicitó en mayo de este año la suspensión temporal del proceso, para poder discutir en las comunidades la redacción de un proyecto alternativo que contemplase los intereses de quienes son la población mayoritaria de Amazonas.

Ante la falta de respuestas, el 27.07.94 organizaron una marcha hasta la Asamblea Legislativa e hicieron entrega del documento de petición de moratoria, que fue aprobado por unanimidad en la Cámara Municipal. Dos días después, con el voto de once parlamenta-

rios, el proyecto de División Territorial del Amazonas pasó a ser Ley, desatendiendo nuevamente las peticiones del sector indígena.

El 22.09.94, representantes de ORPIA se trasladaron a Caracas con la finalidad de denunciar la situación ante la Comisión de Política Interior del Congreso Nacional. Esta organización plantea que las etnias no están en desacuerdo con la división del estado en municipios *per se*, sino más bien por la manera inconsulta y poco representativa en que fue aprobada.

En esta lucha las etnias indígenas han estado acompañadas por diversas fuerzas sociales y políticas de la región, destacando el apoyo de la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, que elaboró un análisis crítico a la Ley en cuestión, algunos de cuyos aspectos merecen una mención más detallada.

Este análisis parte de la base de que *"la consagración de los municipios como entidades autónomas en la totalidad del estado Amazonas y su administración en los términos consagrados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), lejos de incorporar progresivamente a la vida de la nación a las comunidades indígenas, tal y como lo establece el régimen de excepción consagrado en el aparte único del artículo 77 de la Constitución de la República, lo que hace es causar un impacto negativo, trastocando la vida político-organizativa de las etnias indígenas, imponiéndoles modelos ajenos a su modo de ser, como en la otrora colonia, desconociendo e irrespetando sus modelos tradicionales, que se pudieran conjugar para así cumplir con el espíritu del citado precepto constitucional"*.³⁴²

Otro aspecto es *"el relacionado con la tenencia, resguardo y propiedad de la tierra. La superficie sobre la cual están crea-*

342 OFICINA DE DERECHOS HUMANOS, VICARIATO APOSTOLICO DE PUERTO AYACUCHO: *Análisis crítico a la Ley de División Político Territorial del estado Amazonas*, Amazonas, Mayo 1994, pág. 1.

*dos los Municipios comprende un 95% de los territorios tradicionalmente ocupados por más de quince grupos étnicos que habitan el estado Amazonas. Estas etnias (...) no tienen reconocida legalmente su titularidad, de manera que el Estado las considera como baldías. Producto de esta situación, estos territorios pasarían a la condición de ejidos o bienes del dominio público del Municipio".*³⁴³

Cabe destacar que lo anteriormente expuesto contraría al artículo 2 literal "d" de la Ley de Reforma Agraria, al artículo 11 del Convenio 107 de la OIT y lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución del Edo. Amazonas, normativas todas que respaldan el derecho a propiedad de las tierras que tradicionalmente han ocupado los indígenas.

Por otra parte, el Vicariato ha planteado otras incompatibilidades de la ley en cuestión con la LORM (Artículo 18, numerales 2, 3, 4, artículo 16), que se refieren a la existencia de un territorio determinado para realizar cualquier ordenación territorial, la exigencia de

un centro de población de mínimo de 2.500 habitantes y la capacidad de autofinanciamiento de las entidades locales para atender sus necesidades. Ninguna de esas condiciones se cumple en este caso en el Edo. Amazonas.

Sobre la incapacidad de autofinanciamiento local, el análisis del Vicariato hace algunas precisiones importantes, entre ellas: "*que la explotación minera está totalmente prohibida por medio del decreto 269 del 09.06.89. La explotación de los productos forestales madereros, igualmente está prohibida en todo el estado por medio del decreto 2.552 del 19.01.78. La actividad turística está restringida y sólo es permitida en ciertos lugares de acuerdo a lo establecido en el decreto 625 del 07.12.89*"³⁴⁴.

Al cierre de este Informe, la Ley está a la espera de la decisión del Gobernador del Edo. Amazonas, a quien ORPIA y el Vicariato de Puerto Ayacucho hicieron un llamado, solicitando que no la promulgue. De ser desestimada la petición, ambos organismos anunciaron que acudirán a la CSJ para pedir su anulación.

343 Idem.

344 Idem.

B.7 Derecho a un ambiente sano

La enunciación de los derechos y garantías en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Artículo 50 de la Constitución de la República de Venezuela

El Estado atenderá la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Artículo 106 de la Constitución de la República de Venezuela

Ambiente y crisis económica

En el pasado Informe se hizo énfasis en el cuestionamiento de la política gubernamental orientada a favorecer el crecimiento económico al precio de comprometer la base de recursos naturales, única garantía de un desarrollo armónico con visión de largo alcance.

Al asumir el nuevo gobierno, se abrieron algunas expectativas en torno a una posible reorientación de fondo de esta política, que algunos dieron en llamar como "*capitalismo salvaje*", por sus devastadores efectos sociales. No obstante, en lo fundamental todas las medidas continúan guiándose por el mismo enfoque del desarrollismo o crecimiento económico, bajo el esquema de un país rentista, exportador de materias primas hacia los centros del mundo industrializado. En esta etapa, los argumentos son la superación de la crisis económica y la necesidad de atraer a como de lugar la inversión extranjera, según lo sustenta el gobierno a través del Programa para la Estabilización y Recuperación de la Economía (PERE).

Tal como lo indica su nombre, el mencionado programa hace un énfasis fundamental en la recuperación económica del país, des-cuidando otras variables imprescindibles para lograr un desarrollo sostenido y sustentable. El cuestionamiento no apunta a la evidente importancia de la recuperación económica, sino a ésta entendida como un fin en sí misma, sin atender a sus interrelaciones con otros aspectos de igual jerarquía, como son la búsqueda del equilibrio social y ecológico-ambiental.

Lamentablemente, las respuestas frente a la crisis económica no han alentado un cambio ni de enfoque ni de planteamientos esenciales. Ciertos cambios en el estilo no deben ocasionar confusión. Lo cierto es que el país no tiene un plan orientado hacia el logro de un desarrollo armónico. Todo pareciera indicar que la balanza sigue inclinada hacia la promoción de un país productor de hidrocarburos y próximamente minero, en cuya ejecución se actúa bajo una fe ciega en la limpieza ambiental que pudiera proporcionar la alta tecnología, que en Venezuela y en otras regiones del mundo ha demostrado no ser sinónimo

de respeto al medio ambiente.

Es en este marco donde se decide la suerte del uso actual y futuro de los recursos con los que cuenta el país y de las consecuencias que para el ambiente trae aparejada inevitablemente cada una de las decisiones que toman.

En este mismo marco debe entenderse la mayor o menor efectividad que tiene la acción del Estado para hacer cumplir las leyes de protección ambiental, que éste mismo ha promovido y defendido como estandarte a nivel internacional.

La gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales

El Tablazo

¿qué tapan las nubes tóxicas?

La denuncia sobre la contaminación generada por las industrias del Complejo Petroquímico El Tablazo tomó un nuevo énfasis frente a la preocupación generada por los efectos de unas nubes muy densas que periódicamente se posan sobre la ciudad de Maracaibo. Estas nubes no resultaron otra cosa que el cúmulo de descargas gaseosas provenientes de las plantas del mencionado complejo de Petroquímica de Venezuela S.A. (Pequiven). Paralelamente, sucedieron una serie de accidentes dentro de la Petroquímica, que terminaron en fugas de material contaminante y explosiones con consecuencias directas sobre la salud de los trabajadores, las comunidades vecinas del municipio Miranda del Edo. Zulia y sobre los suelos y cuerpos de agua circundantes, entre ellos el maltrecho Lago de Maracaibo.

A raíz de la presión generada por la denuncia pública de los hechos, el Ministerio del Ambiente, a través de su nuevo titular, Roberto Pérez Lecuna, asumió una campaña pública, iniciada en la propia ciudad de Maracaibo, amenazando a Pequiven con el cierre si no corregían sus fallas en un lapso de tres meses.³⁴⁵ El Ministro llegó a afirmar que si no conseguía este objetivo, renunciaría.³⁴⁶

Pasado este período de confrontación con la Petroquímica, el Ministerio y sus personeros reconocieron que la industria ha realizado

esfuerzos muy serios por resolver sus fallas operacionales, y que el objetivo de proteger a la colectividad contra las emanaciones gaseosas y accidentes explosivos se había logrado, mediante la instalación de controles y "*un cambio en la filosofía de empresa*" hacia la "*máxima seguridad ambiental*".³⁴⁷ Por su parte el Ministerio del Ambiente, a través del Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo (ICLAM) se comprometió a monitorear mediante equipos de medición instalados en El Hornito, las emanaciones de gases emitidos por la Petroquímica.

No fue necesario esperar demasiado tiempo para ver los resultados de la nueva política operacional de Pequiven, pues en menos de una semana ocurrió el sexto accidente de 1994 dentro del complejo, en El Tablazo. El 26 de junio hicieron explosión varios tanques de la empresa Químicas VENOCO, que contenían aceite pesado y dripoleno. El accidente fue reseñado por los voceros de Pequiven como un incidente menor, sin mayores daños sobre el ambiente, sobre las personas y sobre el mismo funcionamiento de las plantas ubicadas dentro del complejo.

Así las cosas, es necesario puntualizar varios aspectos en torno a los problemas generados por el complejo petroquímico El Tablazo.

En primer lugar, se hizo un reconocimiento oficial público de que las actividades de este complejo industrial **sí tienen un efecto**

345 Últimas Noticias, 26.03.94.

346 El Diario de Caracas, 02.04.94.

347 El Nacional, 21.06.94; La Columna, 23.06.94.

contaminante que se extiende más allá de sus inmediaciones. Junto con este reconocimiento por parte de las máximas autoridades ambientales del país, está el hecho de que los mismos señalan que estos efectos contaminantes se deben a una falta de control imputable a Pequiven.

No obstante, un elemento fundamental está ausente en el tratamiento gubernamental del caso de El Tablazo: se trata de la sistemática omisión de las consecuencias sobre la población de El Hornito, receptora inmediata de la acción contaminante, de hecho ya reconocidos. Mucho antes que la preocupación por los gases sobre el cielo marabino, estuvo la perseverante denuncia y los reclamos de indemnización de la comunidad de El Hornito, que ha sufrido directamente consecuencias irreversibles sobre su salud física y su integridad cultural y moral como comunidad. Si se reconoce la capacidad contaminante de las emanaciones gaseosas a kilómetros de distancia, ¿por qué ni siquiera se menciona lo que sucede a menos de mil metros? Por otra parte, las emisiones gaseosas no son las únicas vías de contaminación provenientes de las plantas de la Petroquímica. También cuentan los derrames de sustancias altamente peligrosas como el diproleno y las fugas masivas de cloro-soda y olefinas.

Los pronunciamientos centrados en las nubes que oscurecen el cielo de Maracaibo, constituyeron un resguardo que ocultó un conjunto de efectos mucho más graves e inmediatos. No debe olvidarse que los reclamos de la comunidad de El Hornito y su exigencia de reubicación como única garantía de preservar el derecho a la salud, habían tomado un nuevo impulso, cuando el Tribunal XV de Primera Instancia en lo Penal y Salvaguarda del Patrimonio Público del Edo. Zulia decidió ejecutar las medidas precautelativas y preventivas dictadas el 15.12.93. Estas medidas contemplaban la paralización de la construcción de nuevas plantas en el complejo petro-

químico, hasta tanto no fueran consignados los estudios y las declaratorias de impactos ambientales de las plantas comprendidas en el proceso de expansión, así como una orden dirigida a las autoridades nacionales, regionales y municipales de la salud para que realizaran una evaluación de los habitantes de El Hornito.

De igual forma, la insistencia de la comunidad de El Hornito logró pronunciamientos públicos favorables por parte de la Asamblea Legislativa regional y de la presidenta de la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio del Senado. En todo caso, ante la opinión pública se difundió claramente el irrespeto de Pequiven a su compromiso con la población de El Hornito, de ejecutar una reubicación en los términos acordados desde 1992.

La afirmación del Ministerio del Ambiente acerca de que Pequiven había logrado "*controlar sus irregularidades operativas*", pudo significar un retroceso en el señalamiento directo de la culpabilidad de dicha empresa y su responsabilidad en la reparación de los daños que contra bienes y personas causan las actividades de El Tablazo. No obstante, esta estrategia oficial no tuvo tiempo de impactar a la opinión pública, pues los hechos se encargaron de desmentir y poner nuevamente en evidencia el fondo del asunto.

Ahora Pequiven deberá enfrentar los alegatos que por el derecho a un ambiente sano y a la salud están presentando los pobladores de El Hornito. La presunción de que esta empresa está actuando al margen del ordenamiento jurídico sobre protección ambiental y salud pública, es una tesis que también sostienen otros organismos, como la Comisión de Ambiente del Senado, por lo que es de esperar que las autoridades gubernamentales no puedan continuar evadiendo su responsabilidad de obligar a Pequiven a cumplir con las obligaciones que tiene con los pobladores de El Hornito, para pagar así aunque sea una peque-

ña parte de la deuda ambiental que viene acumulando, debido a sus efectos contaminantes sobre el lago de Maracaibo y la región zuliana.

El Golfo de Paria: en la mira de la Asociación Estratégica

A pesar de los reiterados cuestionamientos que distintos sectores han realizado a los convenios de Asociación Estratégica, se continuó avanzando en su implementación, especialmente del más polémico de todos: el proyecto Cristóbal Colón.

En este sentido se dio curso a la firma del convenio de asociación entre Lagoven, Shell, Exxon y Mitsubishi, para la constitución de una empresa que tendrá el nombre de "Sucre Gas S.A.", para la ejecución del proyecto gasífero Cristóbal Colón.

Continúan planteados los señalamientos que desde diversos puntos de vista se delinearan en el Informe pasado, en cuanto a que este Proyecto será un pésimo negocio ecológico y económico. En el marco de la firma del convenio de asociación, los mismos socios fueron francos en afirmar la incertidumbre en cuanto a los futuros beneficios que se supone obtendrán las empresas de las cuantiosas inversiones, estimadas en unos 200 millones de dólares. La incertidumbre que rodea a los inversionistas tiene su origen en la situación depresiva de los precios energéticos, mientras fundan sus esperanzas en un **ahorro de costos**.³⁴⁸

Bajo estas perspectivas, ¿qué debe esperarse de la ejecución de medidas guiadas a disminuir los impactos ambientales, las cuales tienden a ser evadidas por las industrias debido a su incidencia en el aumento de los costos? La respuesta para este caso del proyecto de explotación gasífera en la península de Paria, estaría en el campo de la especulación. No obstante, será tarea ineludible de las

organizaciones civiles y de quienes se han opuesto a la realización de este proyecto, mantener un seguimiento permanente a la realización de los planes ya acordados, para que el ahorro no se concrete en peores consecuencias sobre lo que hasta hoy es uno de los más envidiables tesoros marítimos venezolanos.

El recurso bosque, el oro que no se ve

Aunque la acción destructiva sobre los ecosistemas boscosos ha reducido buena parte de su cobertura original, Venezuela puede considerarse aún un país con vocación forestal natural. Su cobertura boscosa pasó de cerca del 80% en 1960 a un 50% en la actualidad. La desaparición de los bosques ha estado concentrada en las regiones biogeográficas ubicadas al norte del Orinoco, donde buena parte ha desaparecido sin que prácticamente se haya realizado ningún uso de los mismos. Sencillamente la tradición ha sido tumbiar el bosque para sustituirlo por monocultivos y tierras de pastoreo.

La cifra que actualmente maneja el Ministerio del Ambiente sobre de la intensidad de la pérdida boscosa es de un 2,72% anual, es decir, unas 216 mil hectáreas, como promedio en cada año.³⁴⁹ No obstante, algunas zonas sufren una deforestación mucho más intensa, hasta el punto de que sus bosques originales están reducidos a pequeñas manchas en medio de campos de pastizales o cultivos. Tal es el caso de la zona Sur del Lago de Maracaibo, donde se ha devastado el 90% de la cobertura boscosa original a una tasa promedio de un 7% anual, en un lapso de trece años. Mientras, en los Llanos Occidentales se estima hasta el presente un 45% de deforestación total. En esta última región se aprecia una expansión de la frontera agrícola a costa de los bosques que se supone están protegidos y manejados bajo la figura de Reserva Forestal.

348 El Globo, 26.01.94. Énfasis añadido.

349 El Diario de Caracas, 09.11.93.

Afirmar entonces que no existe en Venezuela una cultura forestal que propicie el uso y aprovechamiento de los bosques, una fuente de múltiples productos, no sólo madereros, sino medicinales, ornamentales y alimenticios, es pretender destacar lo obvio. Es decir, el mayor recurso disponible y con mejores condiciones ecológicas para su desarrollo, se derriba y se quema para sostener actividades como la agricultura bajo el esquema de monocultivo, la ganadería de altura y la ganadería extensiva, cuya productividad en nuestro medio tropical exige de altos y costosos insumos.

El bosque, en resumen, no se percibe como un recurso con valor económico social y ambiental. Por el contrario, el peso de la actividad forestal en el valor de la producción agrícola nacional se ha ido reduciendo, en buena parte por el fracaso del manejo de las reservas forestales de los Llanos Occidentales: Ticoporo, Turén y San Camilo.

Esta situación en las reservas forestales fue uno de los aspectos que saltó al debate, luego de una polémica decisión de la Juez V de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda, quien dictó un auto de detención contra dos altos funcionarios del Ministerio del Ambiente, y contra los empresarios implicados por omisión a la normativa de estudios de impacto ambiental y ejecución de actividades forestales en áreas bajo régimen de administración especial. Los funcionarios implicados aseguran que actuaron con apego a la ley, por cuanto la actividad forestal está permitida

dentro de los bosques protegidos como Reserva, donde se supone se ejecuta la explotación bajo un régimen de manejo. Precisamente, son estos planes de manejo los que están siendo objeto de crítica, en vista de sus resultados contraproducentes, pues las tasas de desaparición de los bosques son más altas en los territorios protegidos y sometidos a los supuestos planes de manejo.

El fracaso de los planes de manejo dentro de las reservas forestales como mecanismo para la conservación de los beneficios ambientales de los ecosistemas boscosos, es reconocido por algunos funcionarios del Ministerio del Ambiente, organismo donde obviamente no todos ven el supuesto éxito de los planes de manejo forestal³⁵⁰.

Las autoridades forestales argumentan que el bosque intocado no se puede preservar por incapacidad para vigilarlo. La pregunta inmediata es, ¿entonces, quién garantiza la capacidad para vigilar el bosque manejado? Más allá de una polémica abstracta sobre si el bosque ideal es el que se maneja o el no intervenido, lo que realmente habría que resolver es cómo el Estado garantiza que se dará un buen uso a los bosques, independientemente del destino que se les designe. A la par, Venezuela debería contar dentro de su política de recuperación económica, la recuperación forestal y el aprovechamiento de sus múltiples y valiosos recursos, muchos de los cuales superan, en precio equivalente, a un barril de petróleo e incluso a una onza de oro.

Ley Penal del Ambiente: un vistazo a su aplicación

La acción más importante en cuanto a la aplicación de la Ley Penal del Ambiente y sus Normas Técnicas, giró en torno a la entrada en vigencia de los decretos relativos a la calidad de los vertidos líquidos a los cuerpos de agua. De acuerdo con una resolución previa, a partir de abril de 1994 entrarían en vigor

tales decretos, luego de un plazo de dos años para que las mil 670 empresas registradas como generadoras de efluentes contaminantes, adecuaran su tecnología y procedieran a mejorar sus vertidos hasta los niveles aceptados por la Ley. La aplicación de estos decretos son de vital importancia, pues constituyen el

350 El Diario de Caracas, 09.11.93.

mecanismo idóneo para comenzar a controlar el problema de la contaminación industrial de ríos y lagos, especialmente los de Maracaibo y Valencia.

En vísperas de la esperada y anunciada fecha, el Ministerio del Ambiente decidió cambiar las reglas del juego, mediante un nuevo decreto que modifica los procedimientos, de forma tal que otorga nuevos plazos a aquellas empresas que hayan realizado avances en el cumplimiento de las exigencias de la Ley.

El cuestionamiento a este cambio en la estrategia de aplicación de la Ley no se hizo esperar, y la Comisión de Ambiente del Senado solicitó la interpelación del Ministro del Ambiente para exponer reparos al mencionado instrumento regulatorio. La objeción fundamental deriva de la posibilidad de que el decreto abra posibilidades para la evasión de responsabilidad penal por parte de las empresas, en caso de que efectivamente no lleguen a cumplir con la instalación de plantas purificadoras de sus aguas residuales.³⁵¹

Aparentemente, las autoridades ministeriales han decidido adoptar un estilo de aplicación de la Ley Penal del Ambiente que combina un período de anuncios severos con uno más laxo, en el que se premia con nuevos plazos a quienes manifiestan "*buena voluntad*" hacia el cumplimiento de la Ley. Este

procedimiento tal vez podría obtener algún tipo de éxito en países donde la perspectiva empresarial es diferente, e incluso se aprecian las inversiones en materia ambiental como ganancias a futuro. No obstante, en un país donde el cumplimiento de las leyes es sistemáticamente violado a través del pago de sobornos y el tráfico de influencias, no lucen apropiadas este tipo de oportunidades a quienes con honrosas excepciones, no las saben apreciar. Es totalmente justificado, en este contexto, que la Comisión del Senado exija rigor y presión sobre las industrias contaminantes, pues de lo contrario se creará la imagen de que la Ley Penal del Ambiente es un "*perro que ladra pero no muerde*".

Al estilo pendular del Ministerio del Ambiente, hay que añadir la circunstancia de que las actuaciones que ordenan el cierre de empresas contaminantes, se ven neutralizadas por la oposición de recursos de amparos favorables a las mismas.³⁵² Esta situación paradójica, en la que el amparo judicial está beneficiando a empresas contaminantes frente a la aplicación de la Ley Penal del Ambiente, refleja la realidad de que este instrumento debe ser objeto de una mejor difusión entre jueces y abogados, quienes no parecen entender aún la importancia de su aplicación, como instrumento para la preservación del ambiente, del cual ellos también son integrantes.

El PERE: fiebre del oro vs. ambiente

Uno de los aspectos más preocupantes, por sus implicaciones ambientales, del PERE, lo constituye el manifiesto interés del actual gobierno en promover la minería en Venezuela, específicamente en el Edo. Bolívar. A través de la creación de condiciones atractivas para la inversión extranjera, el gobierno espera que la minería del oro y de diamantes oxigene la de-

primida situación financiera nacional con el ingreso de divisas estimadas en 800 millones de dólares, para finales de los noventa.³⁵³ Dos condiciones son las más urgentes a manejar para realizar una invitación atractiva a la inversión extranjera: el desplazamiento de la pequeña minería (legal e ilegal) y la flexibilización de los trámites para las previsiones ambientales.

351 El Globo, 17.06.94.

352 El Globo, 09.09.94.

353 El Universal, 02.10.94.

Organizaciones y personalidades ambientalistas han señalado una serie de cuestionamientos a este plan minero del gobierno, enfatizando las consecuencias depredatorias del ambiente que son atribuibles tanto a la minería artesanal como a la industrial.

En primer lugar está el hecho de que las concesiones otorgadas hasta el momento, están ubicadas en la cuenca alta del río Caroní, precisamente el río que alimenta la principal fuente hidroeléctrica nacional. Las denuncias se han centrado alrededor de las explotaciones conocidas como MIGS I y MIGS II, donde se han eliminado enormes áreas de bosque para el paso de maquinaria, se han obstaculizado y desviado ríos y se ha reportado contaminación de las aguas por gasolina, gasoil, mercurio y cianuro.³⁵⁴

En segundo término se señala que el otorgamiento de concesiones se ha hecho sobre tierras entregadas por el IAN a comunidades indígenas de la zona. Con esta acción se pone en peligro la subsistencia y frágil estabilidad de las etnias de la región, entre las que se enfatiza la situación de la población indígena Uaiparú. El Estado se convierte así, a través del Ministerio de Energía y Minas, en un garimpeiro oficial.

En tercer lugar, la promoción de la minería mediante inversiones para la extracción en yacimientos de veta, trata de presentarse como una actividad menos impactante en términos ambientales que la minería de aluvión, ejercida por los mineros artesanales. Esto no es necesariamente cierto, puesto que en efecto se produce una intervención destructiva de la cobertura vegetal, en una zona donde la regeneración es un proceso poco probable o al menos esperable en el plazo de los próximos siglos. Es una irresponsabilidad de los empresarios del oro garantizar que recuperarán el ecosistema original una vez agotados los yacimientos,³⁵⁵ cuando en realidad la base cien-

tífica de la regeneración de los sistemas del macizo guayanés está aún sin comprenderse y muy lejos de completarse. Adicionalmente, la desaparición de la cobertura forestal genera un desequilibrio incontrolable del ciclo hidrológico, enfatizando la escorrentía superficial en la época de lluvias, y el déficit de agua en el período climáticamente seco. En estas circunstancias podría esperarse que se generen procesos de sedimentación de los ríos y de las represas del sistema hidroeléctrico de Guri. Por lo tanto no puede asegurarse que la alta tecnología garantiza la regeneración y el control de los impactos ambientales.

Asimismo debe considerarse que el establecimiento de empresas modernas no controlará sino que exacerbará "la fiebre del oro" de los mineros artesanales, avivando las esperanzas de mayores y más jugosos hallazgos. Se creará un inevitable foco de migración desde el interior y el exterior del país, que puede sobrepasar la capacidad de carga de estos frágiles y antiguos sistemas naturales guayaneses. No puede medirse sólo el impacto directo, sino lo que en forma indirecta se está promoviendo.

En cuarto lugar debe considerarse que al promover la minería como actividad fundamental en la región guayanesa, se está restando posibilidades a la evolución de otras actividades de indiscutible menor impacto ambiental, como el turismo y el aprovechamiento de la riqueza de alta biodiversidad almacenada en esta zona.

Por último, está la dudosa capacidad de control manifestada por el Ministerio del Ambiente para vigilar el cumplimiento de las normas y cuidados ambientales. Como también lo apuntan las organizaciones ambientalistas, no existe presencia de las autoridades ambientales en Santa Elena de Uarién, amén de otras experiencias a nivel nacional, en las

354 Últimas Noticias, 21.03.94.

355 El Universal, 02.10.94.

que no ha sido posible lograr que las empresas mineras concesionarias realicen una recuperación efectiva de las zonas intervenidas. No es razonable que en una situación de debilidad institucional para controlar y supervisar una actividad tan impactante como la minería, el gobierno se lance a promocionar la inversión en esta área, confiando en el buen juicio y la racionalidad que se supone inherente a la tecnología de la explotación en minas de veta.

La relación costo-beneficio podría resultar altamente negativa para nuestro país, pagándose el precio de la pérdida de oportunidades para la evolución biológica, y la generación de nuevos y peores desequilibrios sociales.

Para finalizar, debido a la relevancia reciente de las luchas ambientales en Venezuela, se ha considerado oportuno hacer un recuento detallado de las mismas, en el Anexo Nº 20.