

# 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*

En el Informe correspondiente al período 1990-91, PROVEA manifestó que la solución al problema de la vivienda en Venezuela debía abordar tres aspectos básicos: la tenencia de la tierra, la propiedad de la vivienda y las condiciones físico-ambientales de la misma. Ninguno de estos tres aspectos ha sido tratado correctamente por parte de los entes oficiales encargados de la política habitacional en el país, por lo que hoy nos encontramos frente a una agudización de la crisis en el sector vivienda.

El número de ocupaciones o invasiones a terrenos baldíos ha continuado incrementándose en una clara demostración de que la carencia de tierras para la vivienda sigue siendo un punto central de la problemática habitacional en el país. Gran parte de las tierras ociosas que existen en Venezuela son propiedad de los Municipios que han mantenido el criterio de no vender los terrenos municipales "... *a fin de impedir que caigan en manos de terrófagos y entre el mercado de la especulación.*"<sup>94</sup>

Esta política municipal, basada en un supuesto de protección a la población, ha generado un efecto contrario, ya que por un lado, las ocupaciones de tierras, muchas veces en zonas de alta peligrosidad, continúan produciéndose regularmente, y por otro, los Concejos Municipales no parecen conocer exactamente cuáles son sus propiedades, ya que generalmente ante una ocu-

pación de terrenos supuestamente municipales, aparece un dueño particular. Por otra parte, este criterio facilita conductas deshonestas ya que se presta para que concejales inescrupulosos se dediquen al cobro de jugosas comisiones luego de la venta de terrenos a particulares o hagan proselitismo político en épocas electorales. Esta falta de claridad en cuanto al alcance de propiedades abarca también a organismos como el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), ente rector de la política habitacional en el país, y a organismos regionales de gran importancia como la Corporación Venezolana de Guayana (C' G) que prácticamente se ha convertido el mayor propietario de tierras en la región de Guayana.

Las ocupaciones pacíficas de tierras han continuado produciéndose básicamente en el interior del país, seguidas frecuentemente por la práctica del desalojo violento. En el transcurso de este período la prensa registró al menos 2.827 desalojos violentos a grupos familiares que habían ocupado terrenos baldíos.

Preocupa a PROVEA que se haya estructurado todo un patrón de desalojo violento avalado muchas veces por los mismos jueces que dictan la orden, a pesar de la sentencia de la CSJ de fecha 09.11.89, según la cual los jueces no pueden ejecutar forzosamente una medida de desalojo. El patrón al que hacemos referencia se caracteriza por el uso de la fuerza (peinillazos,

bombas lacrimógenas, detenciones arbitrarias, hostigamiento y amenazas), en el robo de objetos de valor y dinero y en la quema de las pertenencias de los ocupantes.

Los cuerpos encargados de ejecutar los desalojos (GN y policías estatales) argumentan que "cumplen órdenes superiores". A pesar de que quienes emprenden las iniciativas de las tomas pacíficas de tierras, son evidentemente personas carentes de vivienda y por tanto ejercen un legítimo mecanismo de presión, la violación a derechos básicos que acompaña la acción oficial de desalojo está igualmente marcada por la violencia, ya que ésta ha sido asumida por los cuerpos policiales y militares como una natural respuesta a la transgresión de las normas establecidas en torno a las ocupaciones de tierras. Un ejemplo de ello, lo constituyen las declaraciones del Teniente Coronel Manuel Naveda Leira del Destacamento 45 de la GN ubicado en San Felipe, (Edo. Yaracuy), en el sentido de que: "... *el Estado de Derecho en Venezuela establece vías legales para tramitar las inquietudes ciudadanas, logrando los objetivos trazados sin violencias ni desórdenes, por consiguiente, cuando a través de estos últimos medios se pretende usurpar los derechos que asisten a la razón, surgiendo movimientos de invasores a predios rústicos y urbanos, entonces tendrá que surgir la represión como arma contenida en la Ley y que sustenta la acción de las Fuerzas Armadas de Cooperación*".<sup>95</sup>

Lo que no se toma en cuenta es que estas ocupaciones vienen acompañadas de promesas a los ocupantes por parte de los supuestos dueños, de otorgarles el título de propiedad de los terrenos previa cancelación de depósitos bancarios, aportes que luego les son desconocidos y, como consecuencia, además de los atropellos físicos de los que son víctimas, resultan estafados. Es evidente pues que existe todo un negocio en torno a la práctica del desalojo que no puede ser desconocido ni por las autoridades ni por los cuerpos encargados de ejecutarlas, por lo que plantear la vía de la represión como mecanismo de control de la población que asume tales acciones resulta cuestionable. Se hace necesario abordar esta problemática desde una perspectiva integral que penalice a quienes juegan con la urgente

necesidad de vivienda de miles de ciudadanos.

Durante el lapso que cubre este Informe, el presidente de la Comisión de Urbanismo del Distrito Sucre, Héctor Marcano Coello, introdujo un proyecto de Ordenanza en el cual se propone la venta de los terrenos municipales a sus actuales ocupantes. Este proyecto podría significar una alternativa válida al problema de la tenencia de la tierra al menos en el área metropolitana de Caracas. El proyecto contempla la venta de terrenos que han sido ocupados desde hace varios años a un precio igual a la décima parte del salario mínimo mensual del ocupante siempre y cuando éste no posea otra vivienda. Los ingresos provenientes de estas ventas, serían invertidos en otros aspectos que produzcan nuevos ingresos al municipio. Al cierre de este Informe, PROVEA desconoce si se han tomado decisiones definitivas al respecto, sin embargo consideramos que medidas como esta deben ser seriamente impulsadas a fin de concretar soluciones reales al problema de las ocupaciones de tierra y los consecuentes desalojos.

### **Ley de Política Habitacional: dos años de ineficiencia**

La Ley de Política Habitacional (LPH) fue concebida como un mecanismo que permitiera resolver el déficit habitacional del país en un lapso de 15 años, de acuerdo al siguiente esquema: entre 1990 y 1994 se construirían 700 mil soluciones habitacionales; entre 1994 y 1999 se construirían 1 millón; entre 1999 y el 2004 se construirían 1 millón 300 mil soluciones habitacionales.

Transcurrida la mitad del primer período (dos años) los mismos voceros oficiales reconocen que la LPH solo ha cubierto un 4.72% del déficit oficialmente reconocido de viviendas, el cual asciende a 1 millón 500 mil viviendas.

El principal elemento que pareciera atentar contra el éxito de esta ley, que por lo demás podría ser un buen mecanismo para resolver el déficit habitacional del país, lo constituye el hecho de que los parámetros que la rigen están descontextualizados.

La ley prevee un ahorro forzado del 3% (1% aporta el trabajador y 2% aporta el patrono)

95 El Impulso, 08.04.92

sobre sueldos muy bajos y frente a una elevada tasa de inflación. De hecho, los topes fijados por la ley para el financiamiento de viviendas son muy inferiores al costo real de las mismas, por lo que éstas quedan prácticamente fuera del marco de la LPH. Como ejemplo tenemos que para este año, con el aumento del salario mínimo a 9 mil bolívares, el máximo de préstamo para el área de Asistencia I (en la cual se ubica el 85% del déficit habitacional del país) alcanzará la cifra de 585 mil bolívares (65 salarios mínimos), mientras que una vivienda media en Caracas, con un metraje aproximado de 80 metros cuadrados, alcanza la cifra de 4 millones 932 mil bolívares y en ciudades adyacentes a Caracas sus precios oscilan entre 1 millón 600 mil y 2 millones de bolívares. Las áreas de asistencia II y III cuyos topes son algo mayores que la mencionada área, no quedan comprendidas entre los montos originales que preveía la LPH.

Los diversos sectores que deben intervenir activamente para que el Programa Nacional de Vivienda sea un éxito (sector inmobiliario, sector de la construcción y por supuesto el Estado) han expresado sus reservas en torno a la LPH.

Uno de los indicadores que permite evidenciar el éxito o fracaso de la LPH es el comportamiento del sector de la construcción. Dicho sector no ha apoyado decididamente el Programa Nacional de Vivienda porque de acuerdo a sus criterios, no contiene un adecuado manejo de la realidad inflacionaria, lo que no les garantiza un margen de ganancias acorde con sus expectativas. Aún así, el presidente de la Cámara de la Construcción, Enrique Alvarez Gil, declaró recientemente que 1991 fue un buen año para el sector de la construcción. Estas apreciaciones se basan en tres indicadores: aumento del consumo de cemento, disminución de la tasa de desempleo y total ocupación de la mano de obra calificada. Sin embargo, ninguno de estos tres indicadores está asociado a la construcción de viviendas de interés social contempladas en la LPH, ya que ellos son producto de la contratación y construcción de obras de gran envergadura como el Metro de Caracas, grandes complejos turísticos y la reconversión y expansión de importantes industrias básicas del país. De hecho la Cámara de la Construcción solo desarrolló 156 proyectos bajo la LPH que significaron la edificación de apenas

7 mil viviendas.

El reiterado incumplimiento del sector oficial de los compromisos contraídos cuando se promulgó la ley es otro factor que ha venido a incidir negativamente en el éxito de la ley. El Programa Nacional de Vivienda, del cual forma parte la LPH, preveía un aporte del Estado del 5% del presupuesto nacional. Un análisis del comportamiento de la partida presupuestaria del sector vivienda permite comprobar una drástica reducción que no se corresponde con el objetivo de incidir positivamente en la construcción masiva de viviendas de interés social. Para 1990, año en que se inicia el programa, el presupuesto de vivienda alcanzaba la cifra de 50 mil 697 millones de bolívares; para 1991 sufre un importante incremento ubicándose en 90 mil 406 millones; para 1992 disminuye drásticamente para ubicarse en 46 mil 790 millones (48% de reducción). Además el sector oficial adeuda una cifra cercana a los 20 mil millones al sector de la construcción lo que ha venido a paralizar los programas de construcción de viviendas asociados a la LPH. Esta deuda es producto del atraso de los respectivos ministerios e institutos oficiales en la cotización de los empleados públicos, a quienes sin embargo si se les descuenta puntualmente el ahorro habitacional.

El sector inmobiliario experimentó durante este período un crecimiento del 33% asociado a la venta de oficinas, viviendas de lujo, desarrollos turísticos y recreacionales y en último término a la atención del área de asistencia II de la LPH, área que no ha alcanzado el nivel de desarrollo deseado.

La poca eficiencia que ha demostrado la LPH ha puesto sobre el tapete la discusión de una reforma legal de la misma. El sector financiero ha sido el principal abanderado de esta reforma al manifestar que el producto del ahorro habitacional forzado debe asumir la figura de fondos de garantía y no de fondos de inversión como lo son actualmente, de manera que el esfuerzo que realiza el trabajador no constituya una inversión destinada a la consecución de techo propio sino que pase a engrosar la disponibilidad de dinero del sector bancario para el otorgamiento de nuevos créditos. También han asomado la posibilidad de que las tasas de interés fijadas por la LPH (6.25%) sean aumentadas de

manera de garantizar el incremento de los fondos. Es evidente que la LPH no resulta atractiva para un sector que a pesar de la crisis económica ha generado las mayores ganancias de su historia. De no existir, como parece ser, una actitud firme por parte del Estado, es probable que antes de que concluya el primer período de la puesta en marcha de la ley, se produzcan modificaciones a la misma que desmejoran los beneficios que ésta aporta para la población. Las entidades de Ahorro y Préstamo han sido acusadas de negar créditos a los constructores para el desarrollo de programas bajo la LPH. Estas han argumentado que "... *si se niega un crédito es porque el solicitante no reúne las condiciones, puede ser riesgoso para la institución financiera*".<sup>96</sup> Ello implica que la acción oficial de garantizar el desarrollo de estos programas está autolimitada por las condiciones que impone la banca privada, cuando debería existir una relación de carácter obligante para las instituciones financieras que reciben fondos provenientes del ahorro habitacional forzado.

### Política de alquileres

Los resultados arrojados por la Encuesta Social recientemente realizada por la OCEI demuestran que en Venezuela existen 441 mil 125 viviendas alquiladas (un 11.5% del total de viviendas del país). Si bien la vivienda alquilada es signo de inestabilidad y propicia un sentimiento de frustración ya que implica destinar una parte importante de los ingresos familiares al pago de un bien sobre el cual no se tiene una relación de pertenencia, constituye una alternativa de hecho utilizada por un sector importante de la población. La regulación de la política de alquileres debe ser entonces un claro horizonte del Estado donde prevalezca la protección al débil jurídico, en este caso el inquilino.

La actual Ley de Regulación de Alquileres entró en vigencia en 1960, cuando la realidad del país era otra; 30 años después de su promulgación dicha ley ha caído en desuso como lo demuestra el hecho de que la gran mayoría de los contratos de arrendamiento se hacen al margen de dicha ley y son los arrendadores los que fijan las condiciones de los contratos a su libre criterio.

Esto ha producido un altísimo grado de especulación, según el cual numerosas familias deben destinar más de un 50% de sus ingresos al pago de los cánones de arrendamiento. Por lo demás criterios que son innegociables como la fijación de los depósitos o fianzas, la regulación del inmueble y el derecho de preferencia son manejados al antojo de los propietarios frente a los cuales los arrendatarios no tienen mayor opción, dada la presión que significa el hecho de encontrarse sin vivienda.

Desde hace varios años se encuentra en el Congreso un proyecto de ley sobre alquileres que contempla la desregularización progresiva de los mismos. Los autores de este proyecto argumentan que la necesidad de liberar la regulación a las viviendas en alquiler proviene del contraimiento sufrido por este mercado a raíz de la excesiva protección al inquilino que existe en la actual ley. Manifiestan además que las regulaciones existentes no están ajustadas a la realidad, que perjudican al propietario y que además encierran para éste un claro riesgo de pérdida de su vivienda dado el complicado proceso de desalojo de los inquilinos. Ciertamente la ley vigente no constituye una referencia necesaria utilizada por la población al momento de acordar un contrato de arrendamiento como lo demuestra el hecho de que los mismos anuncios de prensa que ofertan viviendas en alquiler, establecen normas alejadas de los criterios que ésta contempla. Sin embargo, esto no puede ser motivo para que la solución que se plantee apunte hacia el desmejoramiento de la protección al inquilino al dejar que la fijación de los cánones de arrendamiento no sufra restricción alguna como no sea el criterio del propietario. Ello atenta contra un principio básico como es la innegociabilidad de derechos adquiridos.

Por otra parte, la liberación de los cánones de arrendamiento se ubica claramente dentro del marco de las medidas económicas neoliberales en las cuales el Estado deja de ser el ente regulador por excelencia y el sector privado se convierte en el eje de la actividad económica, en este caso el mercado inmobiliario. PROVEA expresa su preocupación en torno a lo que ha venido a constituirse en una práctica ya acabada

96 Diario de Caracas, 18.01.92

por parte del Estado en el sentido de sustituir el marco legal vigente por uno que se adapte a las presiones externas que ejercen quienes ven el mercado inmobiliario como un mero negocio rentable para el sector privado y las grandes transnacionales, negando la función social que establece la Constitución. De modificarse el marco jurídico vigente, se evidenciaría la falta de voluntad del Estado para brindar seguridad jurídica al más débil, el inquilino.

El ajuste del precio de los alquileres a la realidad de los costos de las viviendas puede ser canalizada por la actual ley, toda vez que ésta contempla que son los municipios los que deben regir la materia inquilinaria en sus localidades, dejando para la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento los conflictos de gran envergadura como los juicios por desalojo que excedan determinado monto, las demandas por pago de lo indebido, etc. La Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento ha argumentado en reiteradas oportunidades su incapacidad para controlar toda la complicada estructura de la materia inquilinaria en el país. Sucede que dicho ente ha asumido tareas que no le corresponden y que evidentemente le impiden ejercer un efectivo control de los aspectos que regula la ley. Si dichas tareas fueran asumidas por los municipios y sus respectivos juzgados de parroquias y municipios se solventaría el problema de la mencionada incapacidad y se ajustaría la materia inquilinaria a la realidad de cada localidad. No explorar esta vía y plantear una drástica sustitución de la actual ley por una que contempla una evidente desmejora al inquilino es un procedimiento que pretende evadir la responsabilidad del Estado en la regulación de las relaciones en un derecho tan básico como lo es la vivienda.

### **El Silencio: ejemplo de lo que puede ser el futuro**

La especulación que se ha hecho presente este año en el sector de las viviendas en alquiler, ha sido avalada incluso por el sector oficial.

Durante el primer trimestre del presente año el INAVI anunció que pondría en venta los apartamentos de la Urbanización El Silencio ubicada en el centro de Caracas. Esta urbanización fue construida hace más de 50 años y el INAVI ha

actuado en calidad de arrendador durante todos estos años. La oferta de dicho instituto para los actuales ocupantes consiste en que estos den una inicial de aproximadamente 500 mil bolívares para quedar luego cancelando una mensualidad de Bs. 26 mil (es decir 2,9 salarios mínimos). Es necesario acotar que los ocupantes de esta viviendas son en su mayoría personas de avanzada edad cuyo principal sustento lo constituyen las pensiones que otorga el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS) la mayoría de las cuales no superan la cuarta parte de un salario mínimo, por lo que una oferta de este tipo significa la pérdida de sus viviendas. El INAVI ha sustentado su propuesta en un reciente avalúo según el cual dichas viviendas están valoradas entre los 3 y 4 millones de bolívares. Aducan los usuarios que para el momento de su construcción, la urbanización costó 36 millones de bolívares, incluyendo los terrenos, y que hoy pretenden vendérselas a un costo 1.600 millones. Argumentan además, que durante todos estos años, el mantenimiento de la estructura física ha sido prácticamente nulo, lo cual se ha agravado ante las fallas de los servicios públicos en la zona y el elevado índice de delincuencia presente en la misma. Para estos vecinos la oferta resulta insólita y significa una amenaza a su derecho a disfrutar de una vivienda digna. El INAVI ha establecido tres meses de plazo para la negociación, lo que a pesar de que los actuales usuarios tengan el derecho de preferencia, los pone en una situación de desprotección evidente. Si el órgano rector en materia de vivienda adopta una política abiertamente especulativa, difícilmente se pueda esperar que el Estado cumpla una función reguladora hacia el mercado inmobiliario, garantizando la seguridad jurídica del inquilino que contrate con entidades privadas.

### **Calidad de la vivienda en Venezuela**

*"La familia venezolana sigue numerosa, especialmente en los estratos de más bajos recursos económicos, aún en el área metropolitana de Caracas. Un 70% de las regiones estudiadas contienen familias numerosas y con la presencia de niños en el mismo cuarto de la pareja lo que condiciona el hacinamiento y promiscuidad elevados, lo cual trae como consecuencia problemas*

*de salud graves y el inicio de muchas de las manifestaciones de la actual patología social".*<sup>97</sup>

La anterior cita corresponde a un trabajo realizado por FUNDACREDESA donde se establece como conclusión que si Venezuela quiere orientarse hacia su máximo desarrollo debe atender fundamentalmente las áreas de salud, vivienda, educación y pleno empleo. Es una muestra por lo demás, de la grave situación de la mayoría de las familias venezolanas que desarrollan su vida en las llamadas zonas marginales o cordones de miseria que bordean las grandes ciudades.

Investigaciones realizadas recientemente indican que la tasa de crecimiento de la población marginal puede ubicarse para finales de este año en un 105%, por lo que estaríamos hablando de un 60% de la población del país habitando en zonas marginales.

A este cuadro de hacinamiento habría que sumar las consecuencias que produce la gran inestabilidad geográfica en la que se encuentran muchas barriadas populares y que arroja anualmente un saldo de víctimas fatales con la llegada de las lluvias. Ya en años anteriores hemos expresado que este problema podía ser solventado a través de una serie de medidas preventivas que van desde el saneamiento y limpieza de quebradas y desagües, como la reubicación de familias cuyas casas se encuentran edificadas en zonas de alta peligrosidad. Ello implicaría por parte del Estado asumir una conducta diferente a lo que hasta ahora ha sido su política de esperar que se produzcan las emergencias, reubicar a los damnificados en condiciones infrahumanas previa promesa de adecuada reubicación para luego dejarlos olvidados a su suerte.

La solución al problema de la vivienda no puede entonces limitarse a la superación del déficit habitacional sino a la creación y puesta en marcha de una política global que ataque la situación actual de este alto porcentaje de la población.

En la mencionada Encuesta Social realizada por la OCI, se conocieron los siguientes resultados: "*En nuestro país existe un total de 3.869.911 viviendas familiares ocupadas, de las cuales*

97 Diario de Caracas, 27.12.91

98 El Universal, 17.06.92

99 Idem

*71.5% (2.767.362 unidades) son casas; 15.9% (616 mil 082 unidades) son apartamentos y 12.3% (479.076 unidades) son ranchos. De este total de viviendas(...) 48.6% (1.877.250 unidades) utiliza como techo planchas de zinc u otro tipo de latón; 63.2% (2.445.366 unidades) tiene piso de cemento y 74.7% (2.892.600 unidades) utiliza en sus paredes, como elemento predominante, el bloque frisado."*<sup>98</sup>

Revela además la Encuesta Social "*...que existen 119.681 viviendas con sólo una habitación para dormir, ocupadas por al menos cuatro personas cada una, mientras que 145.014 viviendas de sólo dos habitaciones para dormir son ocupadas por seis personas cada una. Haciendo la comparación entre ranchos y apartamentos, tenemos que hasta la cantidad de cinco habitaciones son más los apartamentos que los ranchos ocupados; de seis ocupantes en adelante los ranchos toman la delantera: hay 70.141 ranchos con seis ocupantes contra 63.471 apartamentos con igual cantidad de habitantes; hay 44.388 ranchos con 7 ocupantes c/u, por sólo 22.855 apartamentos con igual número de personas; hay 31.627 ranchos con un promedio de ocho ocupantes contra apenas 7.892 apartamentos con igual promedio de ocupación; finalmente, hay 54.012 ranchos con 9 y más ocupantes contra sólo 13.520 apartamentos con tal número de ocupantes."*<sup>99</sup>

Las consecuencias del nivel de hacinamiento en el cual vive casi el 60% de los venezolanos se reflejan en todas las áreas del quehacer de la población; de allí surgen las patologías sociales a las que hacíamos mención anteriormente. El alarmante incremento de la delincuencia sobre todo en las zonas urbanas, que se ha producido en los últimos años y que arroja semanalmente una cifra que oscila entre los 20 y los 30 muertos (solamente en Caracas), no es más que una consecuencia del deterioro de la calidad de vida de millones de venezolanos, para quienes la cotidianidad se convierte en una dura lucha por la sobrevivencia.

Las acciones que podrían en alguna medida solventar la calidad de vida en las zonas populares han adquirido durante muchos años un carácter populista enfocado en el sentido de que las

obras de mejoramiento y dotación de servicios públicos son realizadas en base a la "buena voluntad del Estado" y no en base al cumplimiento de obligaciones ineludibles. Además, adquieren un carácter cíclico asociado a procesos electorales.

En los últimos años ha venido tomando fuerza el criterio de la autogestión de las comunidades, criterio que ya ha empezado a concretarse en pequeños espacios como los ambulatorios y la atención a la niñez donde la comunidad ha dispuesto de sus propios recursos. Igualmente ha sucedido con las acciones destinadas a garantizar la seguridad de la población, con la creación de grupos de autodefensa. Todas estas acciones apuntan a descargar al Estado de sus obligaciones a lo cual no escaparía la dotación y mejora-

miento tanto de las viviendas como de las áreas comunes de las zonas populares. Sin embargo, en el caso de la vivienda esto no constituye una política nueva pues durante muchos años los venezolanos han asumido la autoconstrucción como alternativa a su problema de vivienda, por lo que PROVEA considera que es indispensable que el Estado actúe en el sentido de dotar a estas comunidades de servicios adecuados y trate en la medida de lo posible de sanear su entorno físico, actuando en correspondencia con la implementación de políticas que tiendan a lograr el bienestar de la población, en concordancia con lo que contemplan las normas internacionales suscritas por Venezuela en esta materia.

## 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 ellos.*

*Artículo 76 de la Constitución de la República de Venezuela.*

Durante el lapso que cubre este Informe, la situación de la salud en Venezuela no ha sufrido transformaciones importantes como no sea presentar una agudización de su crisis.

Así vemos cómo se han instrumentado diversas medidas de evidente corte neoliberal que permiten explicar esta agudización, tales como la política de medicamentos, la forma en que se viene adelantando el proceso de descentralización, el avance de los proyectos para ceder áreas operativas de los hospitales a manos privadas, la reducción de las partidas presupuestarias y el otorgamiento de nuevos créditos internacionales para desarrollar megaproyectos en salud previo condicionamiento, medidas que comentaremos en el curso de esta sección.

### Privatizar para gerenciar mejor

Los argumentos oficiales que enfatizan las salidas privatizadoras afirman que la crisis de la salud es única y exclusivamente de carácter gerencial. Un breve repaso por la historia nos permite ubicar las verdaderas razones de la crisis y los elementos que han producido tan acelerado deterioro en los últimos tres años.

El surgimiento del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) en 1936, se produce en una Venezuela rural por lo que sus políticas estaban orientadas hacia este sector. La fuerte migración de la población hacia las ciudades, a consecuencia del *boom* petrolero, obligaba a replantear el esquema de la salud en Venezuela, replanteamiento que no se hizo y que constituye el nacimiento de la crisis actual. Para 1936 la política del MSAS tenía un fuerte énfasis en la prevención; los programas de medicina preventiva alcanzaban el 42,9% del presupuesto de salud, mientras que para el año 1984 dichos programas preventivos se habían reducido a un 4,5%. El control de las enfermedades típicamente rurales, las de transmisión masiva y las tropicales tuvo un relativo éxito y todo ello iba acompañado de una concepción de la medicina y del médico de carácter humanitario.

El masivo traslado a las ciudades generó, entre otras cosas, una realidad sanitaria diferente, la gente enfermaba por razones diferentes. El MSAS no adaptó sus políticas a esta nueva realidad y su función adquirió un carácter reactivo: dar respuesta a las necesidades sanitarias de la

población urbana. El modelo preventivo fue sustituido por el modelo curativo y el MSAS fue asumiendo el control y la infraestructura de la mayoría de los grandes hospitales, abandonando la red de 2.517 ambulatorios de medicina simplificada y 646 medicaturas rurales sobre las cuales se basaba la atención primaria en salud.

La sustitución del modelo preventivo por el curativo implicó un cambio en la concepción de salud que comenzó a manejarse como la ausencia de enfermedad y no como "...*el goce del completo bienestar físico, mental y social...*" que define la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Esto tiene su incidencia en factores tan importantes como la asignación presupuestaria. Así vemos como, tal y como lo afirma Luis Vidal León, senador y presidente de VENESALUD, "... *en Venezuela el presupuesto de salud no es realmente de salud, es un presupuesto que tiene un sesgo inmenso hacia la atención médica. Aquí la política es esperar a que la gente se enferme y después atenderla si se puede.*"<sup>100</sup>

A esta orientación se suma el tan mencionado desastre administrativo que se evidencia en los elevados índices de corrupción, el clientelismo político, la burocracia y el colapso de los grandes hospitales, que no permiten ni siquiera que la atención médico hospitalaria pueda ser efectiva.

Los países que prestan una atención a la salud óptima destinan entre un 5,9 y un 9,5% de su Producto Territorial Bruto (PTB) a los programas sanitarios; Venezuela destina menos del 2% de su PTB para estos fines, y aunque en términos brutos esta cantidad pueda considerarse como aceptable, los factores antes señalados distorsionan completamente los posibles logros.

Aún así, la infraestructura creada por el MSAS, la existencia de una auténtica voluntad política para desarrollar la medicina preventiva, el reconocimiento internacional que obtuvo Venezuela al lograr erradicar totalmente de su territorio peligrosas enfermedades endémicas, la existencia de pioneros en el campo de la prevención y la investigación que contribuyeron a desarrollar un profesional de la medicina con un elevado sentido del carácter social de esta profesión,

son elementos que no permitían prever tan acelerado deterioro, sobre todo en momentos en que el país se estabilizaba políticamente y gozaba de los mayores ingresos de su historia. Una visión retrospectiva nos permite afirmar que el Estado actuó (o dejó de actuar) en forma contraria al logro del bienestar común, es decir, deliberadamente entorpeció el avance de un sistema dispensador de salud justo y eficaz. PROVEA coincide con el Secretario de la Federación Médica Venezolana (FMV), Dr. Freddy Cárquez, cuando afirma que "*Hace ya 20 años, cuando se inició el deterioro de la salud pública nacional, nos resultaba casi insospechable que los resultados fueran los que actualmente debatimos, jamás se nos hubiera ocurrido que detrás de aquel 'dejar pasar y dejar hacer', estuviera escondida una deliberada política de despojo silencioso de nuestras mayorías; durante 4 gobiernos consecutivos una farisaica conducción desordenó los centros asistenciales públicos, convirtiéndolos en 'bolsillos rotos' para la inversión estatal; mientras se favorecía a manos llenas cuanta iniciativa privada aparecía floreciente, al lado de la desoladora e inhumana sombra de la destrucción de la salud pública.*"<sup>101</sup>

La fase final de este despojo la constituye la actual implementación del Plan de Ajustes Económicos. El Estado comienza a deslastrarse, cada vez más aceleradamente, de sus obligaciones. El vertiginoso enriquecimiento de pequeños grupos al calor del empobrecimiento de las mayorías es el resultado palpable a sólo tres años de la implementación directa de dicho plan de ajustes.

### **Situación actual de la salud**

Los indicadores de salud manejados por diversos sectores, incluso por los mismos entes oficiales, continúan demostrando un incremento de las enfermedades asociadas a la pobreza, siendo lo más alarmante el problema alimentario.

Muchas instituciones (oficiales y privadas) dedicadas a la investigación de la desnutrición y sus efectos en la población venezolana, coinciden en afirmar que en el último año la desnutrición ha sufrido un incremento considerable: 18% de

100 Diario de Caracas, 17.09.92

101 El Globo, 27.08.92



menores de 15 años con algún grado de desnutrición y 30% con algún retraso en su crecimiento. Esto significa un aumento del 6% con respecto al año anterior.

A este concepto de desnutrición hay que sumar el de inseguridad alimentaria que se refiere al subconsumo de alimentos y se diferencia de la desnutrición por ser ésta un estado físico y la primera un factor indicativo de los niveles de desnutrición que puede alcanzar la sociedad venezolana en un futuro cercano. De acuerdo a investigaciones realizadas por la Fundación CAVENDES, más del 50% de la población venezolana vive inseguridad alimentaria. Ello significa en lo inmediato una disminución considerable de la disponibilidad de nutrientes por venezolano. Algunas cifras son reveladoras: el consumo de calorías ha disminuido hasta colocarse por debajo de los requerimientos necesarios (2.250 calorías); el consumo de proteínas ha disminuido en un 20% aunque aún se halla por encima del porcentaje mínimo aceptado.

Las consecuencias son cada vez más notables siendo la más afectada la población infantil. Los indicadores de peso y talla para los niños venezolanos están adquiriendo rasgos diferenciales en los niños pertenecientes a los diferentes estratos. De acuerdo con FUNDACREDESA, la población infantil ubicada en los estratos de pobreza crítica (IV y V) evidencia 4 kilos menos de peso y 8 cms. menos de estatura que la población ubicada en los estratos I y II. Según el mismo Ministerio de Sanidad, diariamente muere por hambre, un niño en nuestro país, mientras que en 1991 se produjeron 1.601 muertes infantiles, a causa de las diarreas, situación que no sería tan grave si la población infantil tuviera un adecuado nivel de nutrición que le permitiera contar con las defensas necesarias para resistir este tipo de enfermedad infecciosa.

Los más optimistas piensan que todavía estamos a tiempo de revertir esta situación, pero que ello sólo podrá hacerse si se toman medidas que protejan el poder adquisitivo de los venezolanos e inviertan la tendencia cada vez más notoria de la familia venezolana de destinar la mayoría de sus ingresos (70%) a gastos de alimentación, que con frecuencia adquiere características de suba-

limentación y que impide diversificar los ingresos familiares hacia otros aspectos inherentes al goce de una salud integral: educación, recreación, vivienda adecuada, etc.

La canasta alimentaria, única medida que apuntaba hacia la protección de la alimentación del venezolano ha sufrido continuos incrementos en su costo a la par de una reducción en sus productos, hasta ubicarse para el segundo semestre de 1991, en 14.074 bolívares para el sector urbano y 11.763 bolívares para el sector rural, según cifras de CORDIPLAN, lo que significa que de acuerdo a los salarios básicos estipulados para ambos sectores (9.000 y 7.000 Bs. respectivamente), éstos no pueden acceder a la misma.

Los programas sociales del gobierno, supuestos amortiguadores de los efectos de las medidas y puntos de constante referencia del gobierno para justificar sus políticas, han sido totalmente desvirtuados ya que lo que se concibió como una política integral de apoyo al problema alimentario se ha convertido en simple reparto de alimentos (PAMI, vaso de leche escolar, Beca Alimentaria) que cada vez se reduce más, perdiendo el sentido de tal política, tal y como lo advierte la Fundación CAVENDES: "*Si como dice FUNDACREDESA (una fundación gubernamental) hay 80% de pobres en el país, la pobreza no está focalizada sino que es universal. Dar de comer a través de un programa a 80% de la población es una monstruosidad, una aberración, los programas directos están bien cuando se dirigen a una minoría*".<sup>102</sup>

El deterioro de la calidad de vida se verifica igualmente en las lamentables cifras que ofrecen las diversas enfermedades infecto-contagiosas directamente relacionadas con las condiciones de vida de la población.

La tuberculosis continúa incrementándose a un ritmo de 3 mil casos por año. Durante 1991 se registraron 340.721 casos de diarreas en niños menores de 4 años con un total de 1.601 fallecimientos con el agravante de que existen zonas, como la Península Goajira (Estado Zulia), donde se registra la alarmante cifra de 8 a 10 niños muertos diariamente a causa de las diarreas (cifra que sobrepasa con creces las estimaciones oficiales con respecto a los efectos de la esperada

epidemia de cólera); ésta constituye la primera causa de muertes en niños con edades comprendidas entre 1 y 4 años.

Para finales de agosto el cólera alcanzó la cifra de 1.957 casos con 49 muertes y se estima que el efecto endémico de esta enfermedad se extenderá por cinco años más. La campaña educativa dirigida hacia la población en relación con la prevención del cólera, ha tenido una incidencia positiva en el control de esta enfermedad, a pesar de que en muchos hospitales y centros de atención no se contaba con el material necesario para combatir la epidemia y de que un enorme porcentaje de la población carece de agua, elemento fundamental en la prevención del cólera.

El dengue, epidemia que surgió en el país hace tres años, no ha podido ser controlada; para finales del pasado año existían en el país 5.579 casos de dengue de los cuales 1.529 son del tipo hemorrágico que ha producido 10 muertes; se estima que su total erradicación tomará varios años pues el agente transmisor se encuentra arraigado en la población.

El constante incremento del paludismo continúa siendo una gran vergüenza para el país; según cifras del propio Ministerio de Sanidad existen en el país 8.929 casos de paludismo focalizados principalmente en zonas fronterizas como los estados Amazonas y Bolívar. Estas cifras oficiales se contraponen con las extraoficiales que estiman que al Hospital Militar de Caracas llega diariamente un infectado de paludismo, lo que proyectado inclinaría las cifras hacia unos 40 mil infectados. El control de esta enfermedad, por los cambios ocurridos en las zonas donde existen los focos, se hace cada vez más complejo por lo que podemos afirmar que pasarán muchos años antes de que Venezuela pueda llegar a enorgullecerse nuevamente de haber erradicado la enfermedad.

La leishmaniasis (enfermedad parasitaria típicamente rural) se ha incrementado en más de 4 mil casos anuales, con el agravante de que el mosquito transmisor se ha adaptado al hábitat de las grandes ciudades, produciendo focos de dicha enfermedad en ciudades como Barquisimeto, Mérida, San Cristóbal y Caracas.

También ha sido notorio el incremento de

enfermedades de transmisión sexual como sífilis y gonorrea, y las constantes epidemias de piojos y sarna, sobre todo en zonas donde existen altos índices de hacinamiento.

El problema del agua continúa siendo una de las principales causas de la proliferación de estas enfermedades ya que todas ellas están asociadas a condiciones de higiene y sanidad. Para citar un ejemplo de la magnitud de este problema se estima que "... 1,2 millones de habitantes de Caracas, la tercera parte del total, no cuenta con servicios de agua permanente intradomiciliaria ni con sistemas de deposición de excretas adecuados."<sup>103</sup> Este problema no parece tener una solución a corto plazo y por ello los esfuerzos que se hagan al respecto contarán siempre con un elemento en contra. Si a ello sumamos el deterioro de los servicios públicos, básicamente el sistema de recolección de basura y el nivel de concentración poblacional en las grandes ciudades, luce casi imposible detener el avance de este tipo de enfermedades cuya expansión, gracias a las condiciones de la mayoría de la población, está decretada.

Otro tipo de enfermedades que han venido tomando cuerpo y que hoy tienen una característica de masividad considerable son las enfermedades mentales, asociadas al deterioro de la calidad de vida y a la inmensa preocupación que significa para el común de los venezolanos solventar sus necesidades económicas. La OCEI ha reconocido, aún cuando no ha publicado las cifras exactas, que la tasa de suicidios ha aumentado en el último año así como las consultas a psiquiatras y psicólogos.

### **Situación médico-hospitalaria**

Si bien compartimos el criterio de que la situación médico-hospitalaria es sólo un aspecto de la problemática de la salud en Venezuela, PROVEA considera necesario ahondar en ella por ser el aspecto más relevante a la hora de tomar decisiones y plantear alternativas.

Los hospitales deberían constituir la última etapa del sistema de salud. Es decir, deberían ser utilizados por los usuarios cuando ya han cubierto las etapas previas de atención primaria y se amerita una atención especializada. Estudios re-

alizados por diversos investigadores dentro y fuera del país, demuestran que el 80% de la población puede resolver sus problemas de salud en la red de atención primaria (si esta existiera y funcionara adecuadamente).

En Venezuela existen 233 hospitales del Estado que ofertan un total de 36 mil 779 camas; ello da un total de 2,5 camas por cada mil habitantes, cifra que se ubica un 50% por debajo de lo que se considera una población bien atendida (5 camas por cada mil habitantes). Existe en el país una buena relación de médicos por habitante (1 por cada 676) pero su concentración en las zonas urbanas distorsiona el alcance de este beneficio. Esta concentración se refleja en las cifras aportadas por un estudio recientemente realizado por el Dr. Angel Miguel Rengifo, profesor de la Escuela de Medicina Luis Razzetti de la UCV, en el que se señala que en el Distrito Federal, con sólo un 13% de la población total del país, existen "... 9 mil 43 médicos (31,8% del total del país), 27% de las camas públicas y 31% de las camas privadas, lo que da cifras de 288,7 habitantes/médico y 5,1 camas/1000 habitantes..."<sup>104</sup>

La agudización de la crisis médico-asistencial produjo este año el cierre temporal de dos de los más importantes centros asistenciales de Caracas: la Maternidad Concepción Palacios y el Hospital José María Vargas. La Maternidad Concepción Palacios gozó durante muchos años del prestigio de ser la mejor maternidad de América Latina y de atender un promedio de 200 partos diarios; en el presente año tuvo que cerrar sus puertas ante la incapacidad de atender el volumen de alumbramientos por la falta de dotación y el estado de su planta física.

El Hospital Vargas, pionero en el país en la formación de médicos, hubo de cerrar la sección de emergencias e inhabilitar sus pabellones por similares razones. Esto, además de afectar al usuario, actúa en detrimento de la formación de los futuros médicos, formación que ya de por sí está cuestionada ya que se ha demostrado que hoy en día existen muchos profesionales de la medicina cuya preparación deja mucho que desear. Ello constituye un motivo más de agudización de la crisis cuya solución también pasa por adecuar los pensum de estudios de la carrera a la

realidad actual.

La Comisión de Salud del Senado ha intentado durante el lapso que cubre este Informe, establecer responsabilidades y comprometer a quienes resulten señalados en la solución a tan graves problemas. Para ello organizó una reunión en la cual participaron los directivos y médicos de algunos hospitales de la Gobernación del Distrito Federal. El Director de Salud de la mencionada gobernación se eximió de toda responsabilidad, argumentando la falta de presupuesto de los hospitales y que éste se va en su mayoría en el pago de personal. Los argumentos utilizados por este importante representante oficial en materia de salud, son los típicamente asociados al discurso privatizador, quien además no quiso profundizar sobre las razones de la crisis de los hospitales del Distrito Federal, mostrando una actitud cerrada hacia la implementación de otras alternativas.

PROVEA reconoce que el diagnóstico elaborado por los entes oficiales en cuanto a la situación de los hospitales es correcto. Ciertamente los principales problemas de este sector se encuentran en los ya reiterados hechos de corrupción: cabalgamiento de horarios, clientelismo político, burocracia, robo de equipos, y en el déficit presupuestario que han producido entre otras cosas, desabastecimiento de los hospitales, falta de mantenimiento y la deshumanización del ejercicio de la medicina. Sin embargo no compartimos los argumentos oficiales que ubican su solución en un simple problema de gerencia.

La Fiscalía General de la República continuó, como en años anteriores, realizando inspecciones oculares a diferentes centros hospitalarios y denunciando la grave crisis que afecta a los mismos. Más allá del logro que significó la declaración con lugar, el 01.10.91 del Amparo Constitucional intentado por el Ministerio Público en noviembre de 1990, preocupa a PROVEA la reacción de los entes encargados de restablecer la situación jurídica infringida, en este caso, producir acciones concretas que solucionen la crisis hospitalaria en el Distrito Federal. El Gobernador del Distrito Federal en ese entonces, Virgilio Avila Vivas, declaró que dicho amparo a la salud era extemporáneo "porque el 95% de los proble-

mas que se mencionan están subsanados" <sup>105</sup>, basándose en la demora que se produjo en la decisión y no en la realidad de los hospitales que había sufrido muy pocas variaciones y que incluso se había agravado como lo demuestra el cierre de dos de los más importantes centros hospitalarios del Distrito Federal. Argumentó también el gobernador, "que la decisión se salió del espíritu de la ley que registra el derecho al amparo de personas y ciudadanos, por cuanto no menciona una persona agraviada, tal como supone esta ley, sino un derecho para el colectivo." <sup>106</sup> Se contraponen esta apreciación con el criterio del Ministerio Público que considera que "Haber logrado este pronunciamiento a favor de la colectividad del Distrito Federal es motivo de reflexión y satisfacción para todos." <sup>107</sup> A pesar de ello, la Gobernación del Distrito Federal anunció que apelaría la decisión. Es así como en diciembre el Tribunal Superior Tercero de Familia y Menores declaró la nulidad del Amparo. Sin embargo la Fiscalía General de la República introdujo un nuevo Amparo Constitucional en marzo del presente año ante la persistencia de la situación de los hospitales y haciendo valer su criterio de que la protección del derecho a la salud debe necesariamente asumir un carácter colectivo.

Durante el lapso que cubre este Informe se inició la reestructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), considerado por la población como el más ineficiente de los entes dispensadores de salud y uno de los principales centros de corrupción del sistema de salud. En abril del presente año, el Presidente de la República juramentó una Comisión integrada por representantes del Ejecutivo Nacional, del sector empresarial (FEDECAMARAS), del sector laboral (CTV) y de la Federación Médica de Venezuela (FMV). Esta Comisión está presidida por Jorge Kamkoff, ingeniero químico quien jugó un importante papel en el proceso de privatización del Instituto Nacional de Puertos, lo que ha creado dudas en algunos sectores sobre el éxito de esta reestructuración ya que pareciera estar planteada sólo desde el criterio económico (gerenciar los recursos) y no desde los diferentes

aspectos que integran una correcta concepción de la salud. Por otra parte, la tarea de sanear al IVSS parece imposible ya que informes realizados por la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados revelan que dicho instituto es contable y financieramente inauditable. PROVEA considera que la reestructuración del Seguro Social en Venezuela debe empezar por la creación de un sistema de seguridad social eficiente y de gran alcance y en base a ello realizar las asignaciones presupuestarias y no partir desde lo económico dejando intacta la estructura actual de la seguridad social.

Mientras tanto los pensionados del Seguro Social continuaron sufriendo durante este año, las constantes humillaciones de las que son víctimas, derivadas de una concepción de la seguridad social que ubica al pensionado como un residuo de la sociedad al que sólo le corresponden las migajas que el Estado le otorga, y no como un venezolano que durante muchos años sirvió productivamente al país, y a quien por tanto le corresponde una pensión digna como legítimo derecho.

## Política Oficial

Las acciones oficiales para atender el problema de la salud siguen los cauces de la política neoliberal. Más allá de las declaraciones de altos personeros del gobierno que intentan demostrar que la situación de la salud está siendo atacada correctamente, PROVEA considera que se está actuando sólo a nivel médico-hospitalario y con un claro énfasis privatizador, despreciando salidas más válidas como la medicina preventiva y familiar, modelos probados en otros países con considerable éxito.

A comienzos del presente año, el entonces Ministro de Sanidad, Pedro Páez Camargo, ofreció una rueda de prensa donde anunció que "... desde el punto de vista financiero el 92 deberá ser un buen año para la salud". <sup>108</sup>; se refería en esa oportunidad al otorgamiento de 800 millones de dólares al Ministerio de Sanidad, por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Este dinero estaría destinado al nivel

105 Diario de Caracas, 03.10.91

106 Idem

107 FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Informe Anual, Caracas, 1991, pág. 218

108 El Nacional, 09.01.92

hospitalario y estaría condicionado a lo que el Ministro denominó "*fondos de recuperación*"; en otras palabras al cobro de los servicios prestados en los hospitales. En este sentido expresó textualmente "*Nosotros estamos comprometidos a administrar eficientemente esos recursos, no permitir que se gasten en corrupción, se utilizarán eficientemente, será una inversión recuperable porque estamos hablando de un fondo de recuperación a los pacientes que puedan pagar. Y que no paguen los pobres de solemnidad*".<sup>109</sup>

El otorgamiento de estos créditos internacionales ata de manos las salidas que planteen el mantenimiento de la gratuidad de la salud. Su efecto pareciera ser el de impactar a la población con el argumento de que se está destinando una importante cifra a los problemas de la salud; lo que resulta contradictorio con el hecho de que la asignación económica proveniente del presupuesto nacional, que permitiría una auténtica libertad en el destino y utilización de estos dineros, continúa reduciéndose año tras año, pasando de Bs. 56.935 millones en 1991 a 51.812 en 1992 (9% de reducción). El objetivo está claro: el endeudamiento externo se paga con el cobro de los servicios mientras que el Estado profundiza su estrategia de deslastrarse progresivamente de sus obligaciones como garante de la salud. Probablemente al final de este período los indicadores macroeconómicos en salud muestren una recuperación sorprendente mientras que el acceso de los venezolanos a la salud se habrá mermado considerablemente.

En el Proyecto Piloto de Moderna Gestión Hospitalaria que entrara en vigencia el pasado año y que ha continuado profundizándose a nivel de centros pilotos en el transcurso de este año, se contempla que el Estado entregará en concesión la administración de los centros pilotos a fundaciones de carácter público y que el cobro a los usuarios se realizará según la siguiente clasificación: cancelación por seguro público o privado a quien así lo posea; cancelación por parte del Estado para aquellos pacientes sin posibilidades económicas; cancelación directa por aquellos pacientes con posibilidades económicas.

Muchas dudas surgen al respecto: no existe

un adecuado sistema de seguridad social que garantice rigurosidad en los estudios sociales y clasificatorios de la mayoría de la población. Estamos ante una situación de pobreza generalizada por lo que el 80% de la población está incapacitada de asumir el costo de la atención médico-hospitalaria. PROVEA reitera el principio de que la gratuidad de la salud es un derecho y por tanto es innegociable. Desde el punto de vista que se mire se está hablando de un cobro a los usuarios llámese recuperación de fondos o privatización. Por otra parte, PROVEA considera que se está poniendo en juego el criterio del hospital como recurso por excelencia del Estado, para aquellos que no pueden pagar. Quien acude a un hospital demuestra de hecho, su incapacidad de solventar su situación particularmente, lo que ya de por sí, constituye un mecanismo de selección.

Por otra parte, la política de masificar el uso de seguros fortalecerá al sector financiero, sector que se ha caracterizado por generar las mayores ganancias de su historia (paradójicamente en la mayor crisis económica del país), gracias al cobro de elevados intereses a los usuarios. Hacer depender la salud de la compra de un seguro afianza el criterio diferencial del disfrute del derecho a la salud, limitándolo a aquellos que disponen de la suficiente capacidad económica para adquirirlo.

Por lo demás, a nivel oficial pareciera ya no tener discusión el criterio de que la eficiencia y la calidad de los servicios así como la transparencia en el uso de los recursos son inherentes al sector privado. Rhona Ottolina, Comisionada Presidencial para la Reforma Hospitalaria, al ser interrogada sobre las garantías que ofrece el Proyecto de Moderna Gestión Hospitalaria en torno a la corrupción, respondió: "*Se contratará una gerencia administrativa privada. Y se utilizarán los mecanismos de cualquier empresa privada para controlar los recursos.*"<sup>110</sup> PROVEA considera que no existen bases ciertas para afirmar que la gerencia privada es la solución adecuada a la crisis hospitalaria, por un lado porque se han dejado de explorar otras vías que, sin sacrificar la gratuidad de la salud, podrían obtener buenos

109 Últimas Noticias, 09.01.92

110 El Nacional, 19.10.91

resultados, y por otro porque se desconocen los mecanismos de control de la administración privada, lo que dificulta su supervisión.

### La política de medicamentos

El programa de medicamentos genéricos considerado como parte importante del programa social del actual gobierno, fracasó estrepitosamente a dos años de haber sido implementado, tanto que hoy se está hablando de su relanzamiento. Este fracaso agrava especialmente la situación el derecho a la salud en nuestro país.

Un medicamento genérico se define, de acuerdo a la OMS, como "... un principio activo que no está amparado por una marca de fábrica. Es usado comúnmente por diversos fabricantes y reconocido por la autoridad sanitaria competente para denominar productos farmacéuticos que contienen el mismo principio activo". La producción de medicamentos genéricos tiene pues el fin evidente de abaratar los costos de las medicinas. Venezuela posee una infraestructura adecuada para tal fin pues cuenta con un Instituto Nacional de Higiene, reconocido internacionalmente, que es capaz de verificar científicamente la calidad de estos productos antes de que salgan al mercado.

¿Por qué fracasa entonces este programa? Las razones se encuentran, según expertos de diferentes entidades en el área de la producción de fármacos, en la cadena que se produce en el proceso de elaboración, distribución y venta. Los laboratorios paralizaron la producción aduciendo que las farmacias no los piden y éstas que los usuarios no los compran porque los médicos no los prescriben, lo que podría resumirse en una frase: falló la campaña de divulgación.

Esto parece indicar que la razón de fondo se ubica nuevamente en la falta de voluntad política, puesto que el gobierno simplemente se reunió con los laboratorios fabricantes para involucrarlos en el proceso y obtuvo, de sólo 58 laboratorios del total que existen en el país, "un compromiso de la voluntad". Esta participación "voluntaria" produjo que año y medio después de haber sido lanzado el programa ningún laboratorio había producido el primer medicamento genérico. Se produce entonces el decreto presidencial No. 1792 que obliga a los laboratorios a

fabricar los genéricos. Aún así, sólo 30 laboratorios comenzaron a producir genéricos y estos en abril del presente año paralizaron la producción. Se pretende ahora relanzar el programa sin que el gobierno tome medidas claras. El Ministro de Fomento anunció que se fabricarán entre 40 y 50 medicamentos genéricos (sólo los esenciales) cuando se considera que para cubrir adecuadamente los índices de morbi-mortalidad de la población deberían producirse por lo menos 150 medicamentos. Por otra parte, el gobierno ha llegado al extremo de plantear negociaciones de carácter dudoso en cuanto al beneficio hacia la colectividad, como lo señala Alfredo Innace, presidente de la Federación Farmacéutica de Venezuela, "entre el gobierno y la industria se ha estudiado la posibilidad del otorgamiento de concesiones, como la de eliminar un producto básico si se fabrican dos genéricos. Mecanismos que liberarán los precios en las medicinas, siendo los pacientes los únicos estafados." <sup>111</sup>

Entre las medidas anunciadas por el gobierno para tratar de frenar el descontento popular en los meses inmediatamente posteriores al 4 de febrero, estuvo la implementación de un período de estabilización de los precios de las medicinas cuyo lapso vencía en agosto pasado. Para este momento el Ministerio de Fomento anunció que sólo se permitiría un 8% de aumentos en los precios fijados por los laboratorios, mientras que éstos expresaron que el incremento no sería menor del 20%. Este período de estabilización finalizaba para el 60% de las medicinas ya que el 40% restante pertenece a la cesta básica. Ante las presiones de los fabricantes el gobierno ha asomado medidas tan contradictorias como, por un lado, la posibilidad de liberar los precios de las medicinas de la cesta básica, y por otro, penalizar a los fabricantes con la inclusión de los medicamentos aumentados en más de un 8% en la cesta básica, con lo que nuevamente se enfatiza un criterio de la cesta básica alejado de su verdadero fin, lo que hace que ésta sea asumida por los productores como una carga. Lo cierto es que las farmacias comenzaron a recibir medicamentos con aumentos superiores al 20%. El gremio farmacéutico, en un intento de frenar esta alza desmedida, devolvió las medicinas que tuvieran

111 El Nacional, 17.09.92

más de un 8% de aumento. Sin embargo si no existe firmeza por parte del gobierno es muy poco lo que las farmacias pueden hacer al respecto.

Otro elemento indicativo de la errada política de medicamentos adelantada por el actual gobierno fue el anuncio, en el mes de mayo, de que las medicinas libres de prescripción podrán ser expandidas en abastos y supermercados; con esta medida se propende a que la población se automedique y se refuerce aún más la medicina de carácter curativo.

### Posición de los gremios

Durante el lapso que cubre este Informe se llevaron a cabo, al igual que en años anteriores, importantes jornadas reivindicativas por parte de los diversos gremios de la salud. En noviembre de 1991 más de 174 hospitales dependientes del MSAS paralizaron sus actividades en protesta por el retraso en el cumplimiento de beneficios contractuales (bono nocturno, pago a residentes). El incumplimiento a los acuerdos laborales fue reiterativo durante todo el año, agudizándose en el mes de mayo cuando nuevamente la FMV amenazó con paralizar los hospitales si no se cancelaban las deudas. En ese entonces, el secretario general de la FMV declaró *"Necesariamente, tiene que haber una actitud intencional detrás de todo esto. Creemos que la esencia es la política global del Estado venezolano, en la que se sigue privilegiando a los monopolios, al sector financiero, a los negocios transnacionales y cada vez se descuidan más los compromisos con el grueso de la sociedad. Pensamos que detrás de todo esto está el afán de privatización, por una parte, y por el otro la indigencia del sector salud."*<sup>112</sup>

En el mes de julio pasado, diferentes sectores relacionados con el gremio médico-asistencial, constituyeron el Bloque Estratégico para la Defensa de la Seguridad Social *"cuyo objetivo es la Defensa del Estado de Derecho, que se ponga en vigencia la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y su reglamento..."*<sup>113</sup>

Este bloque integrado por médicos, odontólogos, enfermeras, bioanalistas, radiólogos y nutricionistas, planteó lo siguiente: *"Defendemos la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud porque esta garantiza la unificación de todos los sistemas, integrándolos de acuerdo a su función de prevención o curación así como regionalizándolos sin que ningún sector político tenga control absoluto sobre su servicio, es decir, con la participación igualitaria de todos los interesados."*<sup>114</sup>

Sin embargo, a 4 años de haber sido aprobada la ley no ha tenido efectiva vigencia y se ha preferido privilegiar otras salidas de corte claramente privatizador.

Plantean los gremios que el Estado ha concretado medidas que nada tienen que ver con los postulados de la mencionada ley. Por una parte se ha iniciado un proceso de descentralización que pareciera reducirse a una simple transferencia del funcionamiento de algunas áreas de los hospitales (emergencias u hospitalización) a las gobernaciones, sin la participación de los entes regionales (municipios, Asambleas Legislativas), ni de los gremios médicos y mucho menos de la comunidad. Se corre el riesgo de que los estados reproduzcan los mismos vicios del nivel central agravados con la característica de que, ante la falta de una política de salud clara y coherente, cada estado produzca una legislación particular. Este no es el sentido de la descentralización; por el contrario, lo que se espera de este proceso es desentrabar la maraña administrativa, agilizar y sanear el uso de los recursos económicos adaptándolos a la realidad de cada estado y procurar la participación activa de las comunidades. En tal sentido, PROVEA coincide nuevamente con el secretario general de la FMV cuando afirma que toda alternativa en salud debe contar con *"una flexible descentralización administrativa, acompañada por una agresiva y sistemática racionalización del gasto, esfuerzo que debe ser coronado por una profunda democratización de la gestión. Factores que tienen como telón de fondo, como denominadores comunes: un incremento sostenido del gasto social en salud, y una activa y comprometida participación comunitaria."*<sup>115</sup>

112 El Nacional, 02.05.92

113 El Nacional, 17.07.92

114 Diario de Caracas, 31.07.92

115 El Globo, 12.09.92

Otras medidas como la posible desaparición del MSAS para ser sustituido por una secretaría de Estado, integrada a un gran Ministerio de Desarrollo Social, crean serias dudas en cuanto al futuro de la salud en nuestro país y al activo papel de garante de la misma que debe continuar jugando el Estado. La profundización de políticas tendientes a cambiar las reglas actuales del juego parece que será la norma en los meses futuros.

En este sentido, PROVEA coincide con la senadora Lolita Aniyar de Castro, presidenta de

la Comisión de Salud del Senado, cuando establece que *"el problema de fondo es el modelo neoliberal, el cual tiene entre sus objetivos disolver el concepto de soberanía. Todas las medidas que se están viendo en salud son como una avalancha de golpes: la transferencia indiscriminada, la venta de medicamentos en farmacias y supermercados, la eliminación del PVP en las medicinas, la reducción del MSAS, los proyectos de privatización. Todas estas decisiones tienden hacia la disolución del concepto de Estado."*<sup>116</sup>

## 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 de 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*

*"A pesar de los innegables avances logrados en el país en materia educativa, la persistencia de un patrón de exclusión, se comporta para determinados sectores de la población como una desigualdad generadora de mayor desigualdad y que la crisis económica ha contribuido desfavorablemente sobre esfuerzos que se venían realizando para revertir este proceso."*<sup>117</sup> La anterior cita

corresponde a una de las principales conclusiones de un trabajo investigativo realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) y resume, en gran medida, la situación actual de la educación en Venezuela.

La caracterización fundamental de esta situación la constituye el evidente y sostenido retroceso que han experimentado los indicadores educativos en la década de los ochenta.

Afirmaba Luis Ugalde, Rector de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), *"El sistema educativo pasó de unos cientos de miles a 6 millones de estudiantes. En la educación superior hemos pasado de unos 7 mil 350 estudiantes en 1950 a 500 mil en 1991 con todo lo que implica de instalaciones, dotación y recursos humanos. Todo un éxito."*<sup>118</sup>

Este éxito cuantitativo obviamente invaluable, se ha revertido dramáticamente y no se equipara con el bajo nivel educativo y de rendimiento de la población estudiantil. Las razones parecen estar tanto a nivel de los efectos económicos de la crisis como en la misma concepción de la educación que prevalece en el país.

### La relación entre pobreza y educación

La profundización del paquete económico y sus consecuencias sobre el nivel de vida de la población constituyen la principal causa de este retroceso, que se ha agudizado particularmente durante el lapso que cubre este Informe. Una muestra de ello lo constituyen los resultados que arrojan los indicadores que miden los logros del año escolar 1990-91.

Los problemas señalados están básicamente asociados a la pobreza que afecta al 80% de la población y que se derivan en primer lugar de las carencias alimentarias (subalimentación, desnutrición) y en menor término de las condiciones globales en las cuales transcurre la vida cotidiana de estos niños: hacinamiento, falta de servicios, carencias afectivas, etc. Otro cúmulo de proble-

116 Diario de Caracas, 17.07.92

117 El Globo, 27.01.92

118 Diario de Caracas, 16.11.91



mas están asociados al deterioro mismo del sistema educativo en tanto sistema capaz de lograr un buen funcionamiento académico.

La Encuesta Social adelantada por la OCEI, revela que de la población estudiantil, estimada para el año escolar 1990-91 en 6 millones 330.791 estudiantes, un 15,7% repitieron el año. La mencionada encuesta da cuenta que de este total, un 42,3% tuvo que repetir el año escolar por "bajo rendimiento" y un 21,7% por "problemas de aprendizaje"; el 36% restante distribuyó las causas de su repitencia de la siguiente forma: "...35.051 estudiantes -casi todos entre los 6 y 19 años- reprobaron el año debido a inasistencia de docentes; 42.785 expusieron como causa de repitencia la falta de recursos económicos; 15.557 adujeron como motivo de pérdida del año el tener que trabajar; 18.731 señalaron como causa la extrema distancia entre escuela y hogar, mientras 19.230 explicaron la pérdida del año como consecuencia de los desajustes generados por cambios de residencia."<sup>119</sup>

La repitencia conduce inevitablemente a la deserción ya que para muchos de estos niños, estas causas circunstanciales se convierten en permanentes y la educación formal pierde prioridad. La incorporación de niños al mercado de trabajo produce su separación del proceso educativo formal.

Los índices de deserción en la primera etapa de la escuela básica (primero a sexto grado) se ubican entre el 50 y el 60%. De este porcentaje sólo el 33% concluye el noveno grado, y de éstos apenas un 5% culmina los estudios superiores.

Un indicador que expresa fielmente lo que puede ocurrir a futuro con la población venezolana es el que se refiere a los índices de alfabetización. Según la OCEI, la tasa nacional de alfabetismo se ubica para el segundo semestre de 1991 en un 8,42% (1 millón 037.846 analfabetas mayores de 15 años), lo que significa una reducción del 0,77% con respecto a 1990 (86.052 casos). Sin embargo, otros sectores sostienen que la cifra de analfabetas del país alcanza los 4 millones de los cuales 2,8% son funcionales. El desempeño que este alto porcentaje de analfabetas tendrán en el futuro tanto en el aspecto pro-

ductivo como en el desarrollo de su vida global, estará seriamente afectado por esta situación. PROVEA sostiene que este es el más claro ejemplo de que no se puede sacrificar al país en lo inmediato con la excusa del beneficio futuro, porque es evidente que no habrá bienestar futuro con una población que escasamente podrá desarrollar labores de sobrevivencia.

Ahora bien, estos indicadores se agudizan año tras año cuando a ellos se agrega la situación de deterioro que presenta el entorno educativo de los niños. Nos referimos a las condiciones en las que se desarrolla la labor docente tanto física como económicamente.

Para el inicio del año escolar 1991-92, el 30% de los planteles educativos se hallaban en pésimas condiciones físicas: paredes deterioradas, falta de agua y servicios sanitarios adecuados. A ello se suma la falta de dotación que se expresa, por ejemplo, en la existencia de un déficit de 396 mil pupitres, o en los 1.4 millones de volúmenes que deberían existir en las bibliotecas y que al no existir limitan seriamente las posibilidades de estudio del alumnado.

Pero el déficit no es sólo a nivel de dotación e infraestructura. Investigadores de la Escuela de Educación de la UCV, revelaron que existe en el país un exceso de alumnos frente al número de docentes calificados. "Nada más que para llenar las deficiencias del primero al sexto año, tendrían que egresar cada año 7.615 profesores."<sup>120</sup> Para preescolar se necesitarían 1.460 docentes y para la tercera etapa de básica 11.169, lo que hace un total aproximado de 20 mil docentes que hacen falta para cubrir la demanda nacional. Desde hace algunos años el Ministerio de Educación (ME) eliminó las escuelas normales que graduaban maestros en un lapso de tiempo menor que las universidades, quedando estas últimas como únicas responsables del proceso de formación de docentes en la actualidad. Si bien el problema del relevo docente es una limitante, resulta mucho más grave el hecho de que la formación universitaria exigida para el docente, lejos de estimularlo lo haya segregado hacia otras áreas. Según la Oficina de Planeamiento del Sector Universitario, "entre 1984 y 1988 el número

119 Últimas Noticias, 15.07.92

120 El Nacional, 10.10.91

*de estudiantes asignados a educación y docencia en todas las menciones se redujo en un 40%. A los bachilleres esta carrera ha dejado de interesarles.*"<sup>121</sup> El resultado: el ME está empleando personal no calificado estimado en la actualidad en 150 mil personas, lo que actúa en detrimento de la calidad de la educación.

### Políticas oficiales

Al igual que en las otras áreas sociales la política del gobierno actual en cuanto a la educación se caracteriza por una sistemática y permanente reducción de la asignación presupuestaria. Sólo un 3.9% del presupuesto nacional se destina al sector educativo.

Este presupuesto se destina casi en su totalidad, a atender las demandas de sueldos y salarios del personal que labora en el sector y a cubrir aspectos de tipo administrativo. En Educación Básica este tipo de gastos absorbe 99% de la asignación y en Media Diversificada y Superior el 96%, en detrimento de aspectos que tienen que ver con la calidad en la prestación del servicio por lo que se desatienden las demandas educativas crecientes. Como consecuencia de ello se produce una disminución en las tasas de crecimiento matricular que tienen que ver con las ofertas de cupos que abre el ME. De acuerdo a la Memoria y Cuenta del ME de 1991, entre la década del 70 y la década del 80 el crecimiento matricular ha experimentado una disminución del 2.65%. Si bien cada año se abren nuevos cupos las cifras no alcanzan a cubrir la demanda real.

Sin embargo, la política oficial se mantiene inalterable en cuanto a reducir las asignaciones del sector y buscar, tal y como sucede con la salud, otras fuentes de financiamiento. Durante este año el ME anunció ante la Cámara de Diputados, la realización de un megaproyecto social en el cual el sector educación participa con un monto de 8.760 millones de bolívares. Este dinero, aportado por el Banco Mundial, se destinará sólo al acondicionamiento, dotación y equipamiento de planteles, en lo que parece ser una política coherente por parte del Estado, en el sentido de utilizar el mecanismo del endeudamiento para afrontar sólo algunos aspectos pun-

tuales del problema; endeudamiento que se reciclará en el pago, por diversos medios, por parte de la población.

Esto ha ido acorde con una política expresa del ME de favorecer la creación de escuelas e institutos privados. Representantes de diferentes gremios del magisterio declararon que *"a la educación privada, de los 1900 millones de déficit presupuestario, el ministro le asignó 1500 millones: casi su totalidad. Para la educación pública, de 23 mil millones, solo pidió 10 mil millones, con lo que dejó un déficit de 13 mil millones, en plena conciencia de lo que eso significaba."*<sup>122</sup> Esta política, que se ha tornado más evidente en el campo de la educación superior como veremos más adelante, contradice el discurso oficial de que bajo ningún concepto la educación será privatizada. En la práctica, muchos comienzan a preferir el sector privado, aún a pesar del sacrificio que ello implica, debido al abandono del que, por vía indirecta, son objeto los planteles públicos.

Los programas sociales asociados al sector educativo han continuado sufriendo una disminución considerable, como es el caso del programa del vaso de leche escolar cuya cobertura se redujo a los tres primeros grados. Por otra parte, la entrega de útiles y uniformes escolares se ha convertido, especialmente en este año electoral, en un acto fundamentalmente de proselitismo político, lo que ha significado que un alto porcentaje de los útiles y uniformes entregados no se correspondieran con las tallas y grados de los destinatarios. Por otra parte, el destino de estos programas parece ser el de su extinción por falta de presupuesto y sus alcances sólo podrán calificarse como relativos pues ciertamente han producido un acercamiento temporal a la escuela pero tal y como lo afirman los investigadores del CENDES, como *"... búsqueda de soluciones supervivenciales más que educativas..."*<sup>123</sup>

A finales de marzo del año en curso, el Ministro de Educación, Gustavo Roosen fue removido de su cargo y sustituido por el ingeniero Pedro Augusto Beauperthuy. Gustavo Roosen, empresario perteneciente al grupo POLAR, había permanecido en el ME desde el inicio del

121 Idem

122 El Nacional, 15.01.92

123 El Globo, 27.01.92

actual período constitucional, bajo el criterio de que dicho ente necesitaba al frente un gerente. Tres años de gestión, demostraron que los problemas educativos del país no se resuelven con una buena gerencia ya que a su salida la situación de la educación en Venezuela presenta una agudización de su crisis. Aún así, el nuevo Ministro, un ingeniero agrónomo con experiencia educativa, proviene de una experiencia de cooperación de la empresa privada con el medio universitario, asunto que no es cuestionable de por sí; sin embargo, sus primeras declaraciones estuvieron enfocadas sobre la necesidad de aprobar la nueva Ley de Educación Superior, ley que ha sido cuestionada hasta por algunos miembros del partido oficial por sus claras intenciones privatizadoras, mientras que los gremios del sector opinan que a estas intenciones habría que sumar aspectos tales como la falta de participación de dichos gremios en la elaboración de la ley, la inexistencia de soluciones alternativas y la amenaza que tal ley significa para la agremiación.

### Educación superior

En su Informe pasado PROVEA señalaba que la tendencia privatizadora en el seno de la educación se comenzaría a evidenciar en el subsector superior. Durante este lapso se han concretado algunas medidas que apuntan en este sentido.

Un informe elaborado por el Banco Mundial durante este año, expresa "...la necesidad de una reducción o estabilización del gasto en el nivel universitario"<sup>124</sup> para lo cual recomienda al gobierno trabajar en dos sentidos: por un lado, afinar el proceso de selección en la universidades públicas y por otro, impulsar la creación y consolidación de universidades e institutos privados.

Haciéndose eco de estas recomendaciones el Presidente de la República declaró en octubre pasado "...he dicho que la responsabilidad fundamental de un estado democrático es la educación preescolar, la educación básica y la educación media, y que, desde luego un estado democrático como Venezuela también se ocupa de garantizar la educación gratuita en el sistema superior y universitario; pero que no es muy democrático

*que en Venezuela el cincuenta por ciento del presupuesto nacional [de educación](...) se invierta en el dos por ciento de los estudiantes que ocupan los ciclos de educación superior universitaria y que el otro cincuenta por ciento se reparta en el 98% de los estudiantes.*"<sup>125</sup> Si bien existen razones válidas en este argumento, PROVEA considera que algunos aspectos centrales se están manejando incorrectamente. La asignación presupuestaria no se está realizando en base a las necesidades reales de cada subsector sino en base a criterios comparativos que dejan por fuera los objetivos y características de cada uno de ellos. Es necesario por tanto delimitar los alcances de cada subsector ya que pareciera no tomarse en cuenta, por ejemplo, que en las universidades públicas se realiza el 70% de la investigación científica y tecnológica del país, así como importantes actividades de extensión.

Las declaraciones presidenciales se verificaron luego en lo que sería el presupuesto definitivo aprobado para las universidades para 1992. El presupuesto solicitado por las mismas alcanzaba la cifra de 77 mil millones de bolívares, el cual incluía los gastos regulares y la creación de nuevos proyectos, áreas e investigación. La Oficina de Planeamiento del Sector Universitario redujo la solicitud a 53 mil millones, de los cuales finalmente se aprobaron 36 mil 800 millones, lo que hace una cifra inferior a 1991, agravada por los efectos de la inflación. Esta cifra anticipó lo que fueron los conflictos reivindicativos durante el presente año, agravados por la aplicación del artículo 13 de las Normas de Homologación (reajuste del salario de acuerdo al índice de inflación). Finalmente a través de la solicitud de créditos adicionales y luego de diversas medidas de presión, paros escalonados y marchas, se logró paliar la situación y cancelar lo adeudado a los docentes. Sin embargo, ésto ya se ha convertido en una práctica que, por un lado, distrae un importante tiempo que los congresantes deberían utilizar para otras cosas, y por otro, implica el uso del presupuesto escasamente para gastos operativos en desmedro de una concepción integral de la función de las universidades.

Los procesos de selección han continuado

124 Últimas Noticias, 15.10.91

125 La Nación, 07.10.91

impulsándose a través de la aplicación de la prueba de aptitud académica que establece como criterio fundamental la existencia de un promedio determinado. Este criterio funcionaría adecuadamente en una sociedad donde la igualdad de oportunidades educativas en el nivel anterior sea una realidad, cosa que no sucede en nuestro país y que ha determinado que el número de estudiantes universitarios proveniente de los sectores populares sea cada vez menor.

La proliferación de centros privados de educación superior se evidencia en las siguientes cifras: "... para 1990 la matrícula llega a 550 mil estudiantes de los cuales 383.637 pertenecen a las instituciones públicas y 166.393 al sector privado es decir, un 69.75% contra un 30.25%. En 1992 se profundiza el desarrollo de este proceso... con los siguientes números: 57 instituciones públicas contra 55 privadas, con una correlación porcentual de matrícula estudiantil como sigue: 64 y 36%..."<sup>126</sup>, lo que representa un incremento de la matrícula privada en el orden del 5.75% en el último año.

La actitud del gobierno de "laiser faire" se evidencia en hechos como el ocurrido en el mes de julio, cuando solamente en la universidad Santa María, 10.000 aspirantes presentaron la prueba de admisión, cifra que duplica la del año pasado, confirmando la tendencia al aumento de la matrícula en las universidades privadas y el estancamiento de las públicas, tornándose como política indirecta del Estado el estímulo hacia el sector privado, estrategia enfocada desde dos direcciones: a través del cerco presupuestario al sector público y por el estímulo al crecimiento del sector privado de educación superior.

### Situación del magisterio

La regularidad del pasado año escolar estuvo permanentemente amenazada, entre otras cosas, por los conflictos reivindicativos del gremio docente; el incumplimiento de la cláusula sexta del III Contrato Colectivo del Magisterio fue la razón. Dicha cláusula, que contempla que todo aumento presidencial debe ser cancelado a los docentes, se ha venido a convertir en factor que

atenta contra la regularidad del año escolar, debido a su reiterado incumplimiento por parte del ME. La Coordinadora Intersindical del Magisterio realizó una serie de paros escalonados y luego un paro indefinido que culminó con la satisfacción de esta demanda, en febrero de 1992, luego de la intentona golpista del 4 de febrero.

Este aumento no significó una mejoría importante en la situación socio-económica de los docentes, quienes han visto como ningún sector disminuir su capacidad adquisitiva al punto de que, para el segundo semestre de 1991, el sueldo básico de un docente no cubría ni siquiera el monto de la canasta básica.

A finales del año pasado, el ME aprobó el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente, con 11 años de atraso y previo anuncio de que el gobierno no tiene dinero para su aplicación. Este Reglamento, según un representante de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (FENATEV), es un instrumento jurídico que daría "... la jerarquía y categoría a esa abnegada profesión y permitirle un mejor nivel de desarrollo, lo que a su vez incidiría en la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje..."<sup>127</sup>

A pesar de algunas deficiencias y de la falta de participación que en su elaboración tuvieron los gremios, el reglamento es considerado positivamente porque contiene disposiciones que apuntan hacia el reconocimiento de la labor del docente en áreas tales como: el ingreso y ascenso por concursos, el reconocimiento de méritos formativos y una mejor calificación de su trabajo. Sin embargo, la falta de voluntad evidenciada por parte del ME, pone en peligro su aplicación y demuestra, una vez más, la poca disposición oficial de enfrentar los cambios necesarios en la educación.

### Conflictividad social y derecho a la educación

Un aspecto sobre el cual no podemos dejar de hacer mención es el que se refiere a la vinculación entre el clima político general del país y la educación.

El auge de la conflictividad social, expresada a través del ejercicio del derecho a la protesta es

126 El Universal, 16.07.92

127 El Nacional, 30.07.92

un elemento que ha afectado el desenvolvimiento del año escolar durante el período 1991-92. PROVEA considera que hacia el futuro esta conflictividad se continuará expresando de diferentes formas y el tratamiento que a ella le otorgan los entes oficiales puede crear un precedente negativo en la preservación del derecho a la educación.

La lucha por la vigencia del medio pasaje estudiantil, medida que contribuye al garantizar el derecho a la educación, fue motivo de muchas de las protestas emprendidas por el sector estudiantil, frente a lo cual la respuesta represiva del Estado produjo víctimas fatales. Ello motivó la suspensión de clases a nivel nacional, durante un período de tiempo considerable (21.11.91 al 07.01.92), que puso en peligro el año escolar y ameritó la reestructuración del calendario, todo ello acompañado de las continuas amenazas del ME, en el sentido de que el ejercicio de las protestas conllevaría a la pérdida del año escolar.

Estas amenazas se convirtieron en realidad, cuando en algunos planteles oficiales, se les negó la inscripción a alumnos que habían participado en las protestas, mientras que a otros se les ame-

nazó con que su participación en futuras protestas sería motivo de expulsión. Aún más, los directivos de los liceos fueron convocados por los cuerpos policiales con el fin de advertirles que aquellos planteles que "presentaran problemas" serían cerrados en primer lugar por el lapso de un mes y de persistir los problemas se cerrarían por todo el año escolar. Además, los comandantes de la PM conminaron a los directores a denunciar a todos aquellos estudiantes y docentes que participaran en las protestas o que tuvieran una actitud crítica.

Es de esperarse que el clima político para el próximo año escolar siga siendo de gran inestabilidad, lo cual, aunado a la inalterabilidad de las medidas económicas hará peligrar la vigencia del medio pasaje estudiantil y provocará la respuesta del estudiantado. En este sentido, PROVEA alerta sobre lo que puede conducir hacia una política oficial negadora del legítimo derecho a la protesta y al acceso a la educación, no como la simple asistencia a clases, sino como la vigencia de todos aquellos aspectos que puedan contribuir a garantizar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo formal.

## B.4 Derecho 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*

### Situación general de los derechos laborales

El mundo laboral en el último año ha mostrado una profundización de las tendencias mostradas en los años precedentes, esto es, mayor flexibilización de las relaciones de trabajo, militarización de los conflictos obreros-patronales, graves restricciones al derecho a huelga y creciente menoscabo de la libertad sindical.

#### **EL paquete jurídico continúa...**

Durante el período en análisis el Ejecutivo ha

actuado de manera consecuente con su política de impulsar una reforma normativa que se ajuste a la modernización de la economía, haciéndola más competitiva de cara a potenciar la capacidad de exportación del país, sacrificando importantes derechos de los trabajadores, si para ello fuera preciso.

En esta oportunidad le tocó el turno a las *Utilidades*, figura laboral referida al derecho que poseen los trabajadores de participar conforme

a la ley o a la contratación colectiva, en los beneficios o enriquecimientos netos obtenidos al culminar el año económico por la empresa en la que laboran. El Congreso reguló esta materia en la Ley Orgánica del Trabajo (LOT, artículos 175 al 182), dictando posteriormente el Presidente de la República el "*Reglamento Parcial sobre la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas*"<sup>128</sup>. Todo reglamento constitucionalmente debe atenerse al espíritu, propósito y razón de la ley que desarrolla y detalla, no pudiendo exigir más de lo que ella dispone y consagra, so pena de incurrir en los vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad<sup>129</sup>. A pesar de ello, observamos como el citado decreto reglamentario introduce ciertas deducciones no previstas en la Ley de Impuestos Sobre la Renta, a la cual remite expresamente la LOT con el fin de determinar el enriquecimiento neto, base de cálculo para el reparto de las utilidades entre los trabajadores. De igual modo, como señala Antón Montiel, se imponen "*conceptos no acordes con las normas de contabilidad generalmente aceptadas*"<sup>130</sup>, que resultan extraños y aún contrarios a los contenidos en la Ley de Impuestos sobre la Renta remitida. Asimismo, el artículo 6, numeral 2 del Reglamento en cuestión establece una serie de conceptos no contemplados en la LOT, con lo cual se pretendería extender el carácter excepcional únicamente reconocido a las empresas con un capital inferior al millón de bolívares o con menos de cincuenta trabajadores. En efecto, por ley estas empresas sólo pueden repartir como límite máximo, dos meses de salario por concepto de utilidades, a diferencia del resto de ellas cuyo límite alcanza los cuatro meses. Se buscaría de esta forma favorecer a sectores empresariales, desconociendo el alcance de la mencionada excepción legal y dejando de esta forma a un número de trabajadores al margen de la repartición de beneficios que les corresponde.

Pero las críticas y reservas a la reforma laboral no sólo tienen su origen en las organizaciones sindicales y populares, sino incluso provienen de la propia FEDECAMARAS, organismo empresarial que asume la representación de dicho sector ante la OIT. Este organismo especializado de

la ONU, admitió el año 1991 la reclamación que había sido formulada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) a instancias de FEDECAMARAS. Dicha reclamación sostiene que el Estado venezolano con la promulgación de la LOT desconoció los siguientes Convenios de la OIT:

- Convenio N° 4 sobre Trabajo Nocturno de Mujeres (art. 3); - Convenio N° 81 sobre Inspección de Trabajo (arts. 3, 12 y 13);
- Convenio N° 87 sobre Libertad Sindical (arts. 3, 4, 7 y 8);
- Convenio N° 88 sobre Servicio de Empleo (arts. 4 y 10);
- Convenio N° 95 sobre Protección del Salario;
- Convenio N° 98 sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (arts. 1 y 2);
- Convenio N° 100 sobre Protección de los Trabajadores Migrantes (art. 3);
- Convenio N° 111 sobre Discriminación en Empleo y Ocupación (arts. 1 y 2);
- Convenio N° 147 sobre Trabajadores Migrantes (art. 10);
- Convenio N° 144 sobre Consultas Tripartitas;
- Convenio N° 158 sobre Terminación de la Relación de Trabajo (art. 13).

El gobierno venezolano circunscribió su actuación a "*tomar nota*" de lo expuesto ante el Consejo de Administración de la OIT, asumiendo la defensa de la LOT tanto la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) como la Federación Campesina. Antonio Ríos, entonces Presidente de la máxima central sindical, consignó ante esa instancia internacional un documento refutando la reclamación empresarial y reconociendo que tan sólo el artículo 27 de la LOT colide con el artículo 10 del Convenio N° 147, al disponer que el 90% de los trabajadores empleados en las empresas deben ser nacionales. Por otro lado, la CTV considera que el artículo 466 no viola el artículo 8 del Convenio N° 87, es decir, que en nuestro país no se exige autorización previa para constituir sindicatos. De igual forma, desmiente la denuncia empresarial en relación con una posible colisión existente entre el artículo 507 de la LOT con los artículos 1 y 2 del Convenio N° 98. En este sentido, sostiene que "*el*

128 Gaceta Oficial N° 34.863, 16.12.91

129 REPUBLICA DE VENEZUELA: *Constitución*, artículo 190, ordinal 10°

130 MONTIEL TROCONIS, Antón: *Ley Orgánica del Trabajo: Participación en los Beneficios*, en La Columna, 07.01.92

*derecho a la negociación colectiva no es privativo de los trabajadores sindicalizados, ... lo que sucede es que le da preeminencia a la organización sindical para representar a los trabajadores. Se elimina la vieja excepción de que grupos de trabajadores no sindicalizados, celebren convenios obreros-patronales sin la intervención sindical. La práctica demostraba que eran contratos simulados que no favorecían a los trabajadores y que muchas veces sus condiciones se colocaban por debajo de la ley".*<sup>131</sup>

PROVEA, sin suscribir la totalidad de las objeciones formuladas por FEDECAMARAS y la CTV, reconoce que la LOT incluye graves violaciones a los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. En este sentido, cuando todavía la LOT era un proyecto en discusión, sostuvimos en nuestra condición de adherentes a la denuncia formulada por numerosos sindicatos y organizaciones de trabajadores ante la OIT, que este instrumento legislativo profundizaba la intervención y el control del Poder Ejecutivo en la actividad sindical, otorgándole al Ministerio del Trabajo la facultad discrecional de autorizar mediante el registro o inscripción, la creación de sindicatos, inmiscuyéndose en los procesos de formación de las organizaciones de trabajadores.

Igualmente señalamos que la LOT concede en exclusiva el derecho a la contratación colectiva a las organizaciones sindicales, eliminando la figura de la convención obrero-patronal, que permitía que un grupo de trabajadores no afiliado a sindicato alguno, pudiera suscribir un contrato colectivo con su correspondiente empleador. Resulta de imperiosa necesidad destacar estos aspectos contenidos en la LOT, ya que en base a ellos las Inspectorías del Trabajo fundamentan un conjunto de prácticas dilatorias que tienden a beneficiar a sectores empresariales y sindicales hegemónicos, en menoscabo del derecho que asiste a los trabajadores a organizarse autónomamente en sindicatos y de decidir su modo de funcionamiento.

Pero las críticas surgidas con motivo de los cambios legislativos mencionados, no tienen como únicos blancos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La CSJ tampoco ha escapado a los

cuestionamientos provenientes de las organizaciones sindicales y populares. En 1991, un número importante de estas organizaciones acudió ante el máximo tribunal de la República, formalizando dos acciones populares de inconstitucionalidad, mediante las cuales impugnaban la vigencia del artículo 128 de la LOT y el "Reglamento Parcial de la LOT para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios y Empleados al servicio de la Administración Pública Nacional" (Decreto N° 1.599, 26.06.91). Transcurrido año y medio desde la consignación de tales acciones, la CSJ no ha emitido pronunciamiento judicial alguno. Durante todo este lapso, influyentes dirigentes gubernamentales y políticos, así como el sector empresarial, han continuado presionando la aprobación de una ley especial que en base al artículo 128, permita el cambio del actual régimen de prestaciones sociales por la implantación de Fondos de Retiros con una participación significativa del sector privado.

En relación a estos puntos, PROVEA hace suyo el criterio según el cual, la lentitud evidenciada por la CSJ para producir las respectivas sentencias, atenta peligrosamente contra los derechos adquiridos e irrenunciables de los trabajadores, en la medida en que aspectos sustanciales del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, se encuentran amenazados por la reforma jurídica que acompaña al Plan de Ajuste Estructural de la Economía. En este sentido, la lógica declaratoria de nulidad del art. 128 de la LOT, contribuiría a disipar las amenazas que en concreto se ciernen sobre las prestaciones sociales y, al mismo tiempo, reafirmaría el hoy ampliamente vulnerado orden constitucional establecido en la Carta Fundamental de 1961.

### **El derecho a huelga, el próximo objetivo**

Al cierre de esta edición, la prensa recoge el proyectado intento del Ejecutivo de producir por decreto un nuevo Reglamento Parcial de la LOT que regularía aspectos fundamentales del derecho a huelga, consagrando al mismo tiempo recursos administrativos contra las resoluciones que, emanadas del Inspector del Trabajo, decla-

131 El Nacional, 10.11.91

ren procedentes o no cualquier pliego de peticiones.<sup>132</sup>

En tal sentido, la última parte del artículo 6 del mencionado Proyecto de Reglamento, revela las intenciones del Ejecutivo por restringir y obstaculizar el ejercicio del derecho a huelga, asignando a la Inspectoría Nacional del Trabajo así como al resto de las Inspectorías locales, facultades para evaluar y decidir si efectivamente se han agotado o no los procedimientos contractuales y legales de conciliación previos al desarrollo de acciones conflictivas. A la luz de la experiencia, PROVEA cuestiona la concesión de estas atribuciones, por considerar que las mismas pueden estar regidas por conveniencias de carácter político o en todo caso por la discrecionalidad característica de los Inspectores del Trabajo.

Asimismo, se confiere a los Inspectores la potestad de decidir acerca de la procedencia o no del pliego de peticiones interpuesto ( art. 6 y 7). Esta consagración a todas luces resulta ilegal y contraria a los criterios esbozados por la CSJ, que en julio de 1984 declaró la nulidad por ilegalidad, entre otros, de los artículos 383, 384 y 390 del aún vigente Reglamento (General) de la Ley del Trabajo. Para muestra, el último de los mencionados artículos disponía que "*Recibido el pliego de peticiones o el escrito de información, el Inspector procederá a calificarlos y si encontrare que no se ajustan a las previsiones de la Ley del Trabajo y de este Reglamento (de 1973) los declarará inadmisibles. La admisión o rechazo deberán hacerse mediante auto razonado*". Resulta claro, pues, que pretender nuevamente imponer atribuciones por encima de lo consagrado en la ley y en la sentencia de la propia CSJ, es un acto que revela hasta donde puede llegar el gobierno en su afán por menoscabar los derechos constitucionales de los trabajadores.

Por otro lado, el mismo artículo 7 del Proyecto de Reglamento, señala que "*Contra la decisión del Inspector (...) podrá intentarse el Recurso de Reconsideración y contra la decisión que lo resuelva el Recurso Jerárquico previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*". El establecimiento de esta vía administrativa con carácter obligatorio, entraña un profundo desco-

nocimiento de los principios del Derecho del Trabajo y de la realidad obrero-patronal en que se inscriben. Resulta claro que en el ejercicio de los derechos por los trabajadores, la premura con que éstos deban exigirse y reclamarse, no puede esperar la larga tramitación y los lapsos propios tanto del Recurso de Reconsideración como del Jerárquico. Partiendo de la premisa según la cual el Inspector del Trabajo no tiene asignada legalmente la potestad para calificar los pliegos de peticiones en cuanto legales o ilegales, ni para declarar la procedencia o no de la huelga, resultaría además contrario a los intereses de los trabajadores, débiles jurídicos en materia laboral, tener que esperar el agotamiento de la vía administrativa, lo que puede alcanzar hasta 4 meses, para acceder al control jurisdiccional de las resoluciones producidas por el Ministerio del Trabajo.

En relación con el *servicio mínimo* que debe garantizarse en los conflictos huelgarios, el proyecto reglamentario incurre igualmente en vicios de ilegalidad al disponer que "*Vencido el lapso conciliatorio sin que se haya producido solución al conflicto, no podrán interrumpir las labores sin que las partes hubiesen designado la lista de trabajadores necesarios para la continuación de la prestación del servicio*" (art. 11). Con tal exigencia se agregaría un nuevo requisito previo para el ejercicio del derecho a huelga, requisito este no previsto en el artículo 497 de la LOT. Se buscaría así condicionar el goce del señalado derecho, a la realización de una anticipada concertación obrero-patronal en cuanto al número de trabajadores indispensables para mantener la prestación del servicio. Observamos, por otro lado, cómo el artículo 11 en su primera parte, no distingue el ámbito laboral al cual se refiere, pudiendo ser utilizado como fundamento por los funcionarios del trabajo, en todo caso y sin importar la labor de que se trate, para entorpecer la declaratoria de huelga por los trabajadores.

Se reitera, igualmente, la cuestionable atribución conferida por ley al Ejecutivo de imponer la reanudación de las faenas cuando las huelgas se desarrollen en áreas de servicios esenciales a la población, en cuyo caso tal medida se adoptará mediante decreto especial, sometiendo el con-

132 El Nacional, 01.10.92



flicto al arbitraje.<sup>133</sup>

Se establecen las bases para legitimar por vía normativa la intervención policial o militar en los conflictos laborales, bajo el alegato de garantizar el acceso al sitio de trabajo de aquellos trabajadores que manifiesten su deseo de acudir a sus labores aún declarada la huelga (art. 12). Esta disposición se adecúa a la lógica que han venido mostrando las autoridades administrativas respecto al papel que han de desempeñar los cuerpos encargados de resguardar el orden público en los conflictos laborales. No debe extrañar, entonces, la coincidencia existente entre esta norma y el creciente empleo de dichos cuerpos de seguridad por parte del Estado destinados a amedrentar, y a veces hasta perseguir, a aquellos trabajadores que legítimamente recurren a la huelga como medio de presión ante las medidas patronales.

Los supuestos de prohibición del derecho a huelga en los empleados y funcionarios públicos son aumentados al consagrarse, más allá de lo dispuesto en la LOT, que no podrá ejercerse este derecho "*cuando sea incompatible con la naturaleza o índole de los servicios, y cuando sea contrario a las exigencias de la Administración Pública*" (art. 13). La creación de estos nuevos supuestos, conlleva una desnaturalización del espíritu, propósito y razón de la ley orgánica que se pre-

tende reglamentar, la cual reconoce el derecho a huelga en los servicios públicos, limitando su ejercicio únicamente "*cuando la paralización cause perjuicios irremediables a la población o a sus instituciones*".<sup>134</sup>

Finalmente, el mencionado Proyecto de Reglamento hace una enumeración de los servicios públicos sujetos a la prohibición del derecho a huelga. Estos son: servicios de salud, teléfonos, electricidad, agua potable, transporte, aseo urbano y domiciliario, seguridad y defensa, administración de justicia y Consejo Supremo Electoral en procesos electorarios. PROVEA considera que esta normativa lejos de atender a las causas y motivos de fondo que originan los conflictos laborales en la Administración y en el ámbito de los servicios públicos (incumplimiento de los convenios colectivos, depreciación de los salarios, menoscabo a la libertad sindical), agudiza las prácticas restrictivas y represivas sobre los derechos de los trabajadores, con las cuales el Ejecutivo pretende resolver dichos conflictos. Por otro lado, sorprende cómo son incluidos dentro de los ámbitos de prohibición, el Metro, el resto del transporte urbano y el de distribución de alimentos, cuando dichos ámbitos han dejado de ser consideradas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT como servicios esenciales.<sup>135</sup>

## Empleo

Según cifras oficiales de la OCEI<sup>136</sup>, para el primer semestre de 1992 la fuerza de trabajo se situó en 7.481.487 personas; de éstas el 91,6% (6.855.909 individuos) se encontraban ocupados, mientras que los 625.588 restantes no lo estaban, lo que arroja una tasa de desempleo del 8,4%. Se observa una disminución (1,9%) entre el primer semestre de 1991 y el primer semestre de 1992, aunque todavía lejos de los índices de desempleo anteriores a la aplicación de la política de ajustes que se ubicaba en 6,9% para 1988.<sup>137</sup>

En el lapso comprendido entre el primer

semestre de 1991 y el primer semestre de 1992 se produjeron 188.261 nuevos ingresos al mercado laboral; el 35,6% de este incremento se produjo en la Región Central, le sigue la Nor-Oriental, con 18,9%; luego la Región Zuliana 15,7%; en los Andes se produjo un 12,3% del incremento de la fuerza de trabajo en el país; en la Región Centro Occidental se verificó un 9,1% de ese incremento; en el Area Metropolitana de Caracas el incremento en la fuerza de trabajo representó un 4,2% del aumento a nivel nacional y concretamente en la Región Capital el incremen-

133 LOT, artículo 540

134 LOT, artículo 496

135 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios*, Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, tercera edición, Ginebra, 1985.

136 El Universal, 04.10.92

137 BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *Indicadores de la Fuerza de Trabajo*, Caracas, 1991, pág. 41.

to registrado fue de 1.6%. La región donde el desempleo aumentó según las cifras aportadas por la OCEI fue la de Guayana que pasó de 6.9 al 7.1%, lo cual cualitativamente tiene significativa importancia habida cuenta de que es una zona de gran concentración obrera, con un alto grado de calificación de la mano de obra y, si bien no se cuenta con estudios calificados de la situación, PROVEA puede afirmar, en base a la cantidad de denuncias de despidos y cierres de fuentes de trabajo, que este aumento del desempleo en dicha zona está relacionado con el proceso de reconversión y flexibilización de las condiciones laborales a que están sometidas las industrias básicas del Estado instaladas en la zona.

Según datos de la misma OCEI, el 81% de la fuerza de trabajo ocupada en el país laboraba en el sector privado de la economía (0.7% más que en el primer semestre de 1991), mientras que el 19%, lo hacía en el sector público.

Asimismo, otros indicadores de la misma OCEI permiten avizorar consecuencias negativas en la realidad ocupacional del país; más allá de la formalidad de las cifras globales que presentan una leve disminución del desempleo. Por ejemplo, hay actividades importantes generadoras de empleo que se encuentran por arriba de la media nacional de desempleo: la industria manufacturera (8,7%) y la construcción (17,3%), lo que implica que el desempleo afecta de manera especial a los sectores obreros y artesanos; las mismas cifras de la OCEI dan cuenta de que los grupos de ocupación que sufren en mayor medida el desempleo son los artesanos y operarios (11,7%) y mineros y canteros (12,6%).

Los datos anteriores, unidos a la constatación de la misma OCEI en el sentido de que se observa una tendencia al crecimiento de la fuerza de trabajo de las personas ubicadas en los niveles de educación media y superior, mientras que desciende la participación de los obreros analfabetos, sin nivel o sólo educación primaria, permiten a PROVEA afirmar que esto confirma que las consecuencias del ajuste las sufren los sectores más desprotegidos de la población, los cuales al deteriorarse sus posibilidades de acceso a la educación y salud, difícilmente puedan beneficiarse de la alfabetización o a la formación profesional para acceder al mercado de trabajo, con lo cual quedan estructuralmente en desventaja

con otros sectores sociales de mayor poder económico.

El criterio estadístico de la OCEI es cuestionado por diversos sectores, que coinciden en afirmar en que el organismo gubernamental asume como ocupados a una gran parte de la población que está ubicada en la economía informal, y que no cuenta con ingresos estables ni sólidos, ni goza de ningún sistema de seguridad social. Esto refuerza la necesidad de que organismos independientes y profesionales realicen, a nivel del empleo, un trabajo serio, sistemático y periódico, a fin de poder contar con alternativas de información que permitan confrontar con el Estado en este orden.

Por otra parte, según la OCEI, entre el primer semestre de 1991 y el primer semestre de 1992 se observó un crecimiento del sector formal de la economía que pasó del 59,2% al 60,4%, mientras el sector informal disminuyó ligeramente pasando del 40,8% al 39,6%, en el mismo lapso.

Para el primer semestre de 1992, un 60,4% de la fuerza de trabajo ocupada en el país (4.139.487 personas) se desempeñaron en el sector formal de la economía, mientras que el 39,6% (2.716.422 personas) lo hicieron en la economía informal. Del total de trabajadores del sector informal, el 56% (1.521.238 personas) son trabajadores por cuenta propia no profesionales; 35,9% (974.213 personas) son patronos, empleados y obreros que laboran en empresas con cuatro personas o menos; 8,1% pertenecen al servicio doméstico (220.971 personas).

La característica fundamental de este sector de la economía es el desconocimiento generalizado de los derechos laborales, que se manifiesta entre otras cosas en el no cumplimiento de las normas protectoras del salario, incumplimiento o no implementación de las normas de seguridad e higiene laboral, desconocimiento de las prestaciones sociales y la no sindicalización de los trabajadores; a todo ello se suma la existencia de otras irregularidades tales como jornadas de trabajo que sobrepasan los límites establecidos por la ley, trabajo ilegal de menores de edad, no inscripción y por supuesto no utilización del seguro social y desamparo a nivel de seguridad social debido a la inexistencia de un régimen jubilatorio para el sector.

## Salario y condiciones de trabajo

Tal cual lo afirmamos en el Capítulo I, el deterioro del salario real es uno de los mecanismos generadores del incremento de la pobreza en el país. Por ello es importante ahondar el análisis desde una perspectiva global, que incluya la situación salarial y las condiciones en que los asalariados venden lo único que tienen: su fuerza de trabajo. El **salario mínimo** se ubica en el área urbana en 9 mil bolívares (US\$ 120 al cambio de 75 bolívares por dólar) y en 7 mil bolívares en el área rural (US\$ 95). El poder adquisitivo que representan estos salarios no permite cubrir las necesidades de quienes los devengan, ya que el valor de la canasta alimentaria en la zona urbana para el segundo semestre de 1991 se ubicaba según CORDIPLAN en 14.704 bolívares, y en ese entonces el salario mínimo se ubicaba en 6 mil bolívares, lo que implicaba la necesidad de contar con dos salarios mínimos para acceder a la canasta alimentaria. Un informe de la OCEI complementa la información sobre los ingresos salariales de la población: de un total de 2.988.525 hogares ubicados en el área urbana a nivel nacional, 717.246 hogares (24%) perciben ingresos inferiores a los 9 mil bolívares. En el área rural, de un total de 552.110 hogares, un 21%, esto es 115.949 hogares, perciben ingresos iguales o inferiores a 5 mil bolívares mensuales.

El economista Hector Valecillos, coordinador de la comisión asesora de la CTV, explica esta situación afirmando que *"el antecedente es que los salarios vienen deteriorándose desde 1979(...). Eso quiere decir, que aunque hay aumentos de salarios nominales, los aumentos de precios son más que desproporcionados. Es evidente, que la brecha entre salario y el ingreso real crece"*.<sup>138</sup>

Sobre las condiciones laborales Valecillos afirma que *"el volumen de los trabajadores amparados por contratos colectivos ha ido reducién-*

*dose como resultado del aumento del desempleo y el sub-empleo (la economía informal). La reducción del personal beneficiado por la contratación colectiva es del orden del 30 por ciento. El hecho es que la política del gobierno no ha logrado enfrentar el desbalance que existe entre oferta y demanda de trabajo. Se sufre un desequilibrio global entre oferentes y demandantes de trabajo. En esas circunstancias los trabajadores no pueden elevar sus remuneraciones; excepto algunos grupos muy reducidos de trabajadores altamente calificados, de empresas que han tenido cierto éxito en la exportación. En todo caso, es un proceso muy difícil y demasiado pequeño, porque beneficia solamente a ejecutivos de alto nivel administrativo"*<sup>139</sup>.

Asimismo, otra realidad que no entra en las estadísticas y que presenta un cuadro desalentador son las condiciones de quienes ingresan al mercado de trabajo, los cuales tienen que hacer grandes esfuerzos para subsistir y trabajar más de las 44 horas establecidas como máximo por la ley. El sobre tiempo u horas extras oscilan en promedio entre 10 y 12 horas semanales como jornada normal, sin que exista ningún tipo de control a nivel oficial, pues el convenimiento de los patronos con los trabajadores así lo establece, aduciendo aquellos razones relativas a reducir los gastos de producción, con la necesidad de minimizar la planta estable de trabajadores y una jornada laboral mayor. Ante esta situación, para los trabajadores es preferible mantener los puestos de trabajo a ser despedidos, lo que trae como consecuencia el agotamiento físico por exceso de trabajo y variadas consecuencias sico-sociales tales como convivencia conyugal precaria y poca o ninguna atención hacia los hijos con sus efectos en promiscuidad, deserción escolar, delincuencia, consumo de drogas, etc.

138 El Nacional, 24.12.91

139 Idem

## Principales conflictos laborales

Durante el período comprendido en el presente Informe, PROVEA ha registrado un total de 243 conflictos laborales, discriminados del siguiente modo: 81 ocasionados por violaciones a las convenciones colectivas de trabajo; 86 por deterioro de las condiciones de trabajo y, en particular, de la higiene y seguridad industrial; 53 por despidos masivos e individuales; y 23 casos por desconocimiento o amenazas al fuero sindical. Interesa en esta oportunidad centrar nuestro análisis en los conflictos relacionados con el fuero sindical, a lo cual dedicamos el próximo apartado.

### El Fuero Sindical en entredicho...

En este último año observamos que se ha profundizado una política patronal y gubernamental, signada por la represión del derecho al fuero sindical, derecho inherente e imprescindible para el goce pleno de la libertad sindical. En efecto, el despido directo, la iniciación de procedimientos de calificación de despido contra los dirigentes sindicales o, en todo caso, la amenaza de recurrir a una u otra medida, expresan la disposición de los patronos a no aceptar el normal funcionamiento o la existencia de organizaciones de trabajadores que no les sean complacientes a sus intereses; máxime cuando dichas organizaciones sindicales reivindican su carácter clasista, autónomo e independiente de las grandes federaciones y confederaciones, así como de los partidos políticos tradicionales.

Conviene, antes de presentar algunos casos que ejemplifican esta política represiva, afirmar que el Fuero Sindical es un derecho reconocido constitucional y legalmente,<sup>140</sup> que alude a "*un conjunto de fórmulas jurídicas instituidas en protección de los dirigentes sindicales*".<sup>141</sup> Estas fórmulas de protección se otorgan "*para garantizar la defensa del interés colectivo y la autonomía en el ejercicio de las funciones sindicales*".<sup>142</sup> El de-

sigual nivel económico en que se encuentran patronos y trabajadores, hace previsible que los dirigentes obreros sean objeto de ataques que podrían ir desde el despido hasta la inclusión en las "*listas negras*" de las empresas. Para evitar que estas represalias patronales alcancen sus objetivos, a los dirigentes sindicales se les dota de una protección especial que les permite preservar una función social, útil y necesaria a la comunidad, cual es, la representación de un grupo de trabajadores reunidos en un sindicato, asegurando la defensa y promoción de sus intereses. Por lo tanto, el derecho a la libertad sindical resultaría ilusorio, si las dirigencias sindicales pudieran ser fácilmente desarticuladas.

La LOT reconoce el derecho al fuero sindical, otorgando a los dirigentes sindicales la inamovilidad, es decir, la estabilidad en sus puestos de trabajo. En virtud de este reconocimiento, tales dirigentes "*no podrán ser despedidos, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin justa causa previamente calificada por el Inspector del Trabajo. El despido de un trabajador amparado por el fuero sindical se considerará irrito si no se han cumplido con los trámites establecidos*"<sup>143</sup> en el procedimiento de calificación de despidos<sup>144</sup>. Vale decir, que la parte patronal deberá probar en el procedimiento de calificación, que el dirigente incurrió en una falta grave en el cumplimiento de sus obligaciones laborales, justificando con ello la terminación del contrato de trabajo. Por tanto, ningún patrono debería de obviar estos pasos legales, procediendo a despedir o desmejorar al trabajador amparado por el fuero sindical "*antes de la decisión del Inspector*", ya que éste obligatoriamente "*ordenará la suspensión del procedimiento hasta que se produzca el reenganche*"<sup>145</sup>

En Venezuela, con prescindencia de las disposiciones legales precitadas o recurriendo arbitrariamente a procedimientos de calificación, en-

140 REPUBLICA DE VENEZUELA: *Constitución*. artículo 91; LOT artículo 449 y ss

141 JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino: *La Libertad Sindical*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1.980, págs. 34- 36

142 LOT, artículo 449

143 LOT, artículo 449

144 LOT, artículo 453

145 LOT, artículo 458

contramos casos ilustrativos que revelan la creciente vulnerabilidad del derecho al fuero sindical.

Iniciando el año 1992, la directiva del sindicato de empleados públicos del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (SEPIVIC), introdujo ante la Inspectoría del Trabajo correspondiente un pliego de peticiones que constaba de 17 puntos. Resaltan entre otros, los puntos relativos a la implementación de medidas eficientes de seguridad industrial particularmente en el Departamento de Química, origen de varios casos de contaminación registrados desde 1983; igualmente exigían un incremento salarial proporcional al obtenido por los investigadores del IVIC. La respuesta de este instituto fue rechazar el pliego de peticiones y "suspender" en sus cargos a los miembros de la directiva sindical. Estas medidas trajeron consigo que el 09.03.92 se efectuara la declaratoria de la huelga, acción conflictiva que habría de durar por más de tres meses. El IVIC defendió el criterio según el cual, los dirigentes sindicales no gozaban de inamovilidad ni de fuero sindical, ya que dicho instituto no se regía por la LOT, sino por la Ley de Carrera Administrativa. Con base en este argumento, procedieron a "destituirlos" de sus cargos el 25.03.92. Precediendo a esta decisión del instituto, la Inspectoría del Trabajo excediéndose en el ejercicio de sus atribuciones, declaró la huelga ilegal, sirviendo tal declaratoria de base para la destitución de los sindicalistas. Todo ello agudizó la huelga, extendiendo sus consecuencias a los hospitales y demás centros de salud del país, ya que el SEPIVIC se encuentra adscrito al Sindicato Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Sanidad (SUNEP-SAS). Así, esta última organización sindical realizó un paro nacional de solidaridad que alcanzó a más de 1500 centros asistenciales. La intransigencia del Director del instituto le costó su cargo, designando el MSAS una Junta Re-estructuradora. El 01.04.92, el Ministerio del Trabajo ordenó al instituto el reenganche en el término de 48 horas de los dirigentes sindicales despedidos; sin embargo, la decisión del mencionado Ministerio no fue acatada sino trascurridos más de dos meses de su emanación.

La Organización Nacional de Trabajadores Tribunalicios (ONTRAT), sindicato nacional que agrupa a los empleados públicos del Poder

Judicial, también se ha visto sometida a una serie de amenazas contra sus derechos a la libertad sindical, al fuero sindical y a la huelga. Esta organización ha llevado adelante un conjunto de acciones conciliatorias y conflictivas, incluida la paralización indefinida de actividades, para presionar la homologación de los salarios con el resto de los funcionarios pertenecientes a la Administración Pública, con los cuales fueron equiparados por la Oficina Central de Personal (OCEPRE) en 1989. Ante las acciones sindicales emprendidas en 1991 para lograr tal homologación, el Consejo de la Judicatura, organismo administrativo del Poder Judicial que funge como patrono, procedió a iniciar procedimientos disciplinarios contra los principales directivos de ONTRAT, trayendo consigo la destitución de seis de ellos. La arbitrariedad de esta medida resultó parcialmente reconocida por el propio Consejo de la Judicatura, que en enero ordenó la reubicación de Esperanza HERMIDA, Rodolfo ASCANIO y María Elena SANABRIA a los cargos que ocupaban anteriormente; mientras que respecto a Rafael FARÍÑAS, aspirante a la carrera judicial, se le dejaría de tomar en cuenta la sanción que sobre él pesaba. Finalmente, en el mes de septiembre, el Consejo de la Judicatura accedió a acatar la orden de reenganche producida por la Inspectoría del Trabajo de Valencia (Edo. Carabobo) en favor de Argenis ACUÑA. A pesar de estas medidas reconsiderativas, el Consejo de la Judicatura, en oportunidad de un nuevo conflicto sindical provocado por el incumplimiento de los acuerdos salariales, amenazó nuevamente a los directivos de ONTRAT con someterlos a juicio argumentando que una nueva declaratoria de huelga los hacía incurso en delitos previstos en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Por su parte, los trabajadores telefónicos afiliados a la Unión de Obreros y Empleados de la Industria de Telecomunicaciones del Distrito Federal y Estado Miranda (UOFETP), comenzaron en el mes de abril acciones de conflicto a fin de presionar a la Compañía Anónima Nacional de Telefonos de Venezuela (CANTV) para que accediera a un aumento salarial, paralizar lo que consideran el cobro ilegal a los usuarios por concepto de modernización de las redes telefónicas, impugnar el nombramiento de los Directores

laborales y resolver el problema generado por las retenciones practicadas en razón de jubilaciones desde 1987 hasta 1991 y cuyo destino resultaba incierto. En el desarrollo de la huelga declarada por el sindicato, la empresa procedió a solicitar la calificación de la totalidad de los directivos sindicales, acusándolos de realizar "*actividades internas de boicoteo*" y de cometer actos violentos contra el Vice-Presidente de la CANTV. El 22 de junio las instalaciones de la sede nacional de la compañía telefónica, fueron tomadas por la GN. Al día siguiente, las partes enfrentadas lleaban a un arreglo, por el cual la CANTV accedía a las reivindicaciones salariales y a no tomar "*medidas de retaliación contra los Dirigentes Sindicales y los trabajadores con motivo de las acciones conflictivas realizadas en los últimos ocho días*". A cambio se suspendería la huelga. Tomando en consideración que con anticipación a dichos ochos días había sido solicitado el despido de tres líderes sindicales, contra estos dirigentes prosiguió el procedimiento de calificación ante la Inspectoría del Trabajo respectiva.

Finalmente, en el mes de septiembre de 1992, 400 trabajadores de Inversiones Montseny y Confecciones Vertier, empresas textiles pertenecientes al Grupo HRH, se desafiliaron de la organización sindical de la que hacían parte, incorporándose a la Unión de Trabajadores de la Industria Textil (UTIT). Como acción inmediata este sindicato introdujo un pliego de peticiones ante la Inspectoría del Trabajo de La Castellana (Petare, Edo Miranda). A pesar del cumplimiento de los requisitos legales destinados a lograr el registro de la afiliación sindical, tanto la Inspectoría, como las empresas mencionadas, iniciaron una serie de maniobras destinadas a desconocer la voluntad de sindicación de los trabajadores.

El 11.09.92 y durante tres días, las instalaciones y los alrededores de las empresas amanecieron tomadas por efectivos de la PM, quienes en un primer momento pretendieron detener a algunos delegados sindicales y, posteriormente, les negaron el acceso a sus puestos de trabajo. Tales medidas realizadas bajo las órdenes del Jefe de Personal de las empresas, fueron estimadas como claros despidos que recaían sobre los delegados sindicales, violándose el fuero sindical que los amparaba. Vista esta situación, los trabajadores se negaron a ingresar a la fábrica sin sus delega-

dos, realizándose de hecho un paro de actividades. Esto fue aprovechado por los patronos para demandar la presencia de una Juez de Municipio, quién dejaría constancia de la paralización de actividades. De igual forma, los Comisionados de la Inspectoría del Trabajo dejan constancia de dicha situación y de su causa: la negativa patronal a permitir el ingreso de los delegados sindicales. Sin embargo, el Inspector del Trabajo a pesar de conocer la ilegalidad de tales despidos, conscientemente se abstiene de ordenar el inmediato reenganche.

Los trabajadores proceden a declarar la huelga como medida de presión. Ante ello, el Inspector, extralimitándose en sus competencias, produce dos providencias administrativas, que declaran ilegal la paralización de actividades e improcedente el pliego de peticiones introducido por el sindicato. Frente a estos actos administrativos, y bajo el criterio de ser la vía más breve, sumaria y eficaz para restituir los derechos infringidos, el sindicato optó por introducir dos solicitudes de amparo. La primera de ellas consignada ante el Juzgado VI de Primera Instancia del Trabajo del Distrito Federal y Edo. Miranda, declaró inadmisibile la acción intentada, por considerar que era necesario como requisito previo el agotamiento de la vía administrativa.

Por su parte, la actuación del Ministerio Público se limitó para el momento en que se escriben estas líneas, a jugar un papel de mediador entre las partes, lo cual resulta insuficiente dada la gravedad de las violaciones cometidas y las amenazas patronales de cerrar sus puertas antes de aceptar el sindicato UTIT y sus delegados. PROVEA considera que el Ministerio Público ha debido de intervenir activamente en los procedimientos de amparos incoados, a fin de exigir a los órganos jurisdiccionales que sentenciaran en favor de la parte vulnerada.

Este caso revela hasta qué punto el Ministerio del Trabajo adopta una conducta complaciente en beneficio de los patronos e ilegal con respecto a derechos constitucionales tan significativos como el fuero sindical, la huelga y la negociación colectiva. Asimismo, PROVEA, a la luz del artículo 46 de la Constitución, considera que actos producidos por funcionarios como el Inspector del Trabajo de La Castellana, persona ampliamente cuestionada por las organizaciones

sindicales, por ser reiterativos, deberfan dar lugar a procedimientos destinados a determinar la responsabilidad en la que puedan verse incurso. En este sentido, el Ministerio Público debería de asumir decididamente las atribuciones que constitucional y legalmente le han sido encomendadas, para restablecer el Estado de Derecho en el ámbito laboral.

### **La Administración Pública: conflictos y convención colectiva**

El sector público a raíz del vencimiento de las anteriores Actas Convenios y ante la necesidad de negociar la denominada "*Convención Colectiva Marco*", encabezó importantes conflictos laborales especialmente durante los meses de mayo, junio y julio de 1992. Con el objeto de lograr la aprobación de la mencionada convención, empleados de los ministerios, institutos autónomos, gobernaciones de Estados, protagonizaron numerosos paros, destacando la beligerancia demostrada por el sector de la salud que comprende a 180 mil trabajadores a nivel nacional, nucleados en torno a la Federación de Trabajadores de la Salud (FEETRASALUD). La calma regresó a la Administración Pública Nacional cuando el Presidente de la República suscribió el Convenio Colectivo Marco el mes de agosto. Sin embargo, el panorama no resulta alagador, pues la magnitud del déficit fiscal hace prever innumerales incumplimientos contractuales, ya que el monto de la Convención Colectiva suscrita se encuentra por el orden de los 140 mil millones de bolívares para los próximos dos años. Por otro lado, la aplicación de los anunciados recortes al gasto público, implicarán reducciones significativas de personal, con lo cual la profundización de la conflictividad de los empleados públicos constituye un elemento a tomar en cuenta en el futuro inmediato.

Otro sector que se mantuvo en beligerancia fue el policial, sector que sin serle permitida la asociación sindical para la defensa de sus intereses, paralizó sus labores en los estados Mérida, Carabobo, Monagas, y expresó su descontento en el Zulia. Los efectivos policiales reclamaban la elevación de sus respectivos salarios, la homologación de las remuneraciones a nivel nacional y el mejoramiento de la seguridad social que los ampara.

### **Guayana: flexibilización de las relaciones de trabajo e indefensión administrativa y judicial**

En Guayana, región industrial por excelencia del país, las empresas básicas siguen siendo objetivos fundamentales en los planes oficiales de privatización y reconversión industrial. Las empresas en las cuales el Estado venezolano mantiene una participación accionaria mayoritaria, se encuentran sometidas a un proceso de reconversión, que lejos de implicar en lo inmediato una acelerada modernización tecnológica, se traduce en una acentuada flexibilización de las relaciones de trabajo.

Las popularmente denominadas **contratas o paradas** juegan en este proceso un papel fundamental. Se trata normalmente de compañías o sociedades mercantiles que sirven de intermediarios y contratistas (I.O.T, arts. 54 y 55), es decir, de empresas que contratan mano de obra para ponerla al servicio exclusivo o casi exclusivo de un patrono, el cual generalmente coincide con grandes industrias de la zona; o bien de empresas que contratan con dichas industrias la ejecución de obras o servicios pero con sus propios elementos. Por estas vías, industrias como la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), han logrado sustituir a los contingentes de trabajadores que despidieron durante los últimos años, por nuevas cuadrillas de obreros al mando de patronos privados. Las labores que realizan son similares a las efectuadas por los antiguos trabajadores, sin embargo la empresa siderúrgica se ahorra los gastos salariales y sociales que le imponía el contrato colectivo.

De esta forma, el costo por concepto de mano de obra se abarata y se logra progresivamente disminuir la fuerza del sindicato, pues su número de afiliados disminuye. La inestabilidad laboral resulta natural a las **contratas o paradas**, dado que implementan formas de contratación a tiempo determinado o fijo, que facilitan el relajamiento de las jornadas de trabajo, el desconocimiento de los días de descanso, la baja incluso nominal de los salarios, el incumplimiento de medidas de seguridad e higiene industrial, y la omisión sistemática de incorporación al Seguro Social. Destacan dentro de estas **contratas** por la dureza del régimen de trabajo, aquellas dedicadas a la limpieza y al mantenimiento industrial.

En realidad, Guayana aparece sometida a una profunda transformación en las condiciones de trabajo, originada por estas formas atípicas de contratación, obligatorio preámbulo dirigido a atraer los capitales extranjeros, que tendrán a su cargo la conducción de auténticos procesos de reconversión tecnológica y productiva, abriéndose paso así a un nuevo ciclo de acumulación y concentración de capital, donde las conquistas y los derechos laborales son valorados como un costo que debe ser rebajado de cualquier forma.

En este contexto los regímenes de trabajo formal que aún se mantienen al interior de las empresas básicas, se encuentran igualmente amenazados. Para julio de 1992 el Sindicato Único de los Trabajadores de la Industria Siderúrgica y sus similares (SUTISS), comenzó una jornada de conflictos con la empresa SIDOR, ocasionada por el desconocimiento y la exclusión que la empresa realizó de varios conceptos que integran el salario base necesario para el cálculo de las prestaciones sociales y sus intereses. La parte patronal sostuvo que dicha medida se acogía a una adecuada interpretación del "salario normal" en los términos de la LOT, aspecto sobre el cual debe pronunciarse la CSJ. En este sentido, en 1979 el máximo tribunal de la República emitió un fallo precisamente tras la demanda introducida por el sindicato de los trabajadores siderúrgicos, ordenando a SIDOR que acatará la siguiente definición de salario:

*"Además del salario básico, los elementos que integran el concepto de salario para los efectos del pago de las prestaciones sociales de antigüedad y censatía para el personal amparado por el Contrato Colectivo, son los siguientes: 1) Horas Extraordinarias; 2) Bono Nocturno; 3) Día de Descanso Trabajado; 4) Horas Trabajadas en Día de Descanso; 5) Primas por Trabajo en el Día de Descanso; 6) Remuneración del Día de Descanso Compensatorio; 7) Prima Dominical; 8) Día Feriado de Remuneración Obligatoria No trabajado; 9) Horas Trabajadas en Día Feriado de Remuneración Obligatoria; 10) Prima por Trabajo en Día Feriado de Remuneración Obligatoria; 11) Tiempo de Viaje; 12) Pago Adicional por Sustitución Temporal; 13) Pago Adicional por Tiempo de Reposo y o Comida, Trabajado, 14)*

*Valor de la Comida y del Refrigerio; y 15) Pago de Utilidades (fracción mes)".*

Actualmente los directivos del referido sindicato argumentan que "la sentencia es bien clara, por tanto SIDOR tiene que regresar a esa forma de pago, porque una decisión de la CSJ no puede ser cambiada por SIDOR, por el sindicato ni por ningún abogado; aparte de que hay el precedente de que vienen pagando así durante catorce años. La lucha de los sidoristas, corresponde a todos los trabajadores Venezolanos, porque según ellos el gobierno busca hacer de SIDOR un modelo para cercenar los derechos de los trabajadores en todo el país, una vez logrado el objetivo que se ha propuesto en la principal empresa básica del estado".<sup>146</sup>

Jurídicamente hablando las pretensiones de SIDOR resultan arbitrarias e improcedentes. La Constitución de la República establece la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos por los trabajadores (art. 85) y el artículo 133 de la LOT acoge el criterio consagrado por la CSJ en la citada sentencia.

El conflicto tomó nuevo rumbo, tras la realización de paros de actividades por parte de los trabajadores, trantando de presionar por este camino a la empresa. Sin embargo, ésta respondió con la solicitud de calificación de despido de toda la junta directiva de SUTISS, quedando pendiente para este momento la decisión de la Inspectoría del Trabajo de Puerto Ordaz.

La ausencia de instancias administrativas y judiciales decididas a asumir el protagonismo que les imponen la Constitución y las leyes, contribuye a generar en Guayana un estado de indefensión en perjuicio de los derechos de los trabajadores. Un ejemplo de ello lo encontramos en la empresa Cerámicas Carabobo C.A., planta Matanzas, en la que 64 trabajadores fueron despedidos en 1991 por decisión del entonces Inspector del Trabajo de la zona, desconociéndose el derecho a la defensa, al debido proceso y a un procedimiento imparcial.

La violación se consumó en un procedimiento de Calificación de Despido intentado por la empresa contra 212 trabajadores de la nómina diaria. Este despido masivo fue adoptado como medida de represalia dirigida a perturbar la discu-

146 El Guayanés, 30.07.92



sión del nuevo contrato colectivo y a debilitar la organización sindical de los trabajadores agrupados en torno a SUTRALFA BOLIVAR, colocando en su lugar un sindicato patronal paralelo, que le permitiera negociar la contratación colectiva en términos favorables a los intereses de la empresa.

Sorprende la masiva calificación de despido, toda vez que los trabajadores se encontraban protegidos en su estabilidad laboral, gracias a la inamovilidad que comenzó a operar a partir de la presentación del proyecto de contrato colectivo. Resulta paradójico que siendo el alegato patronal para justificar los despidos, la disminución colectiva de las labores o del proceso productivo por los trabajadores, lo que habría ocurrido en fechas bien precisas y concretas, se procediese a solicitar la calificación de trabajadores que para el período en cuestión, se encontraba en pleno disfrute de sus vacaciones o bajo reposo médico.

Por otro lado, el despido masivo recibe en nuestro ordenamiento jurídico laboral un tratamiento especial, imponiendo a las autoridades del Ministerio del Trabajo el mantener una actitud vigilante ante la ocurrencia de despidos de esta naturaleza, pudiendo impedir u ordenar la suspensión de los mismos por motivos de índole social<sup>147</sup>. Más aún, la LOT establece que los alegatos de reducción de personal no procederán cuando la solicitud se realice en el momento en que los trabajadores estén ejerciendo sus derechos de organización y contratación colectiva<sup>148</sup>, lo que si bien no se corresponde en estricto sentido con el caso, sin embargo deja claro el carácter imperativo de vigilancia y control que sobre estas situaciones deben tener los órganos administrativos del Trabajo.

Ante la evidente parcialización del Inspector del Trabajo de la zona en favor de la empresa, los trabajadores acudieron a las vías judiciales. Para sorpresa de los recurrentes, la actuación de los tribunales no fue menos irregular. En una denuncia pública formulada por los abogados Edwin Sambrano y Teresa Sandoval, quienes solicitaron un Amparo Constitucional ante el Juez II en lo Civil con sede en Ciudad Guayana, señalaron que "*Con la interposición de la acción de*

*Amparo comenzó el 'ruleteo' del expediente: el Juez Civil lo envió al Juzgado de Tránsito y Trabajo alegando que el origen de la violación era un proceso laboral y el Juez de Trabajo lo remitió al Juzgado Superior Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental con sede en Maturín (Edo. Monagas), pretendiendo que los trabajadores se trasladacen a litigar en otra jurisdicción cuando las violaciones a los derechos constitucionales ocurrieron en Ciudad Guayana (Edo. Bolívar)".*

En su sentencia, la única juez del Trabajo en Ciudad Guayana, se declara incompetente, argumentando que el derecho violado no corresponde a la rama laboral sino a la jurisdicción contencioso-administrativa, al proceder la violación de la Inspectoría del Trabajo. Señala el fallo, que en esos casos no procede la acción de amparo, "*porque sólo los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen competencia para decidir acerca de la actuación del Inspector del Trabajo y así se establece"*.

Los trabajadores necesitados de una sentencia que les restituyera en sus derechos constitucionales, lograron la declaratoria con lugar de un nuevo Amparo Constitucional después de un año de haberse originado el conflicto. El juez, al emitir sentencia ordenó "*a la empresa Cerámicas Carabobo C.A. el reenganche a sus puestos de trabajo y pago de los salarios caídos desde la fecha de su desincorporación hasta la fecha de su reincorporación, de los trabajadores recurrentes"*. Igualmente, impuso "*dar cumplimiento inmediato a la presente decisión, la cual deberá ser aceptada por todas las autoridades de la República y particulares, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad"*.

A pesar de lo dispuesto, al cierre del presente Informe, el pronunciamiento judicial no había sido acatado por los propietarios de la empresa. Los trabajadores afectados en escrito dirigido al Ministerio Público exponían que "*Después de múltiples incidentes y diligencias(...)El Juez Accidental, Dr. Tibulo Iván Camacho Romero, declaró con lugar la solicitud de Amparo el 29 de abril de 1992. No obstante en las iniciativas de ejecución, la empresa se niega a cumplir la sentencia y*

147 LOT, artículo 33, literal e, y artículo 34, ap. 2

148 LOT, artículo 34, último aparte.

*ha emprendido una campaña de desprestigio en contra del Juez que amparó nuestros derechos constitucionales, utilizando abiertamente su poder político y económico para amedrentar al Juez y para continuar atropellando a los trabajadores, haciendo uso para ello de la Guardia Nacional y grupos armados sin identificación".*

### **Violación de los derechos laborales en el sector petrolero**

La industria petrolera, principal fuente generadora de los ingresos nacionales, fue escenario durante todo el año de conflictos laborales en defensa de la contratación colectiva y mejores condiciones de trabajo. En Lagunillas (Edo. Zulia), los obreros de LAGOVEN paralizaron en varias oportunidades sus actividades impugnan-do la discrecional ejecución de la cláusula 94 del contrato colectivo, cláusula que regula los ascensos y las remuneraciones en base a los méritos. Sumado a esto, denunciaban el permanente deterioro de la atención médica, de los comedores industriales y de los comisariatos. Ante la indiferencia y la complicidad sindical, los trabajadores debieron asumir espontáneamente la conducción de sus luchas. De este modo, el 04.03.92 realizaron un paro con carácter general, a raíz del cual la empresa se comprometió a darle respuesta satisfactoria a las demandas de los trabajadores. Estos procedieron a efectuar una asamblea, eligiendo en ella una comisión que habría de conversar con la gerencia patronal, a fin de recordarles los compromisos incumplidos desde la fecha del paro. Al día siguiente, LAGOVEN exige la renuncia de los cuatro voceros de la asamblea; ante la respuesta negativa de éstos, fueron despojados de sus respectivos carnets y el día 22 se concreta el despido. Esta medida dará origen a una nueva paralización total de las actividades secundada por la mayoría de los obreros, que se extenderá por dos días. Acciones de esta naturaleza sucederán repetidamente en los meses posteriores, ya que de los cuatro trabajadores despedidos, la empresa sólo aceptó el reenganche de dos.

Teniendo como referencia este conflicto, los trabajadores de MARAVEN iniciaron jornadas similares cuyos objetivos eran exigir a la empresa el cumplimiento del contrato colectivo. La reacción patronal consistió en solicitar la calificación

de despido de los dirigentes sindicales.

Los conflictos descritos, determinaron la militarización de las instalaciones petroleras ubicadas en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo (Edo. Zulia), dando lugar a denuncias sobre amedrantamientos, detenciones y hostigamientos sufridos por directivos sindicales, líderes naturales de los obreros o por los propios trabajadores. La GN y DISIP son señalados como los autores de este tipo de operaciones en contra del movimiento obrero.

Otro caso que envuelve a los trabajadores petroleros ocurrió en Guasdalito (Edo. Apure). En esta ocasión, miembros del Sindicato Unico de Trabajadores Petroleros, Químicos y Similares del Estado Apure, mantuvieron durante varios días una huelga de hambre, reclamando de esta forma los incumplimientos contractuales por parte de CORPOVEN y, en particular, la ausencia del comisariato y de comedores industriales. Los huelgistas fueron desalojados por la GN de las instalaciones de la empresa; tras el desalojo, los trabajadores prosiguieron la huelga de hambre en la iglesia local, recibiendo la protección del párroco, de la Alcaldía y de la Asamblea Legislativa del Estado. Durante el conflicto fue despedido el dirigente Juan CORONA, en una medida violatoria de la inamovilidad de la cual gozaba por encontrarse en trámites un conflicto laboral.

PROVEA estima que la ocupación policial y militar de las empresas envueltas en conflictos de índole estrictamente laboral, forma parte integral del **paquete represivo** que acompaña al **paquete económico**. De este modo las fuerzas de seguridad del Estado pretenden silenciar los justos reclamos nacidos de los trabajadores, haciendo ver a la sociedad que medidas de esta naturaleza se requieren para preservar la "*paz laboral*" y la protección de las instalaciones de las empresas.

Podemos afirmar que la militarización se viene imponiendo como un patrón represivo dentro del ámbito laboral, e ilustrando lo dicho, debe tomarse en cuenta casos como los ocurridos en la CANTV, en la construcción de la Represa Macagua II (Ciudad Guayana), y en la Compañía Anónima de Desarrollo y Fomento Eléctrico (CADAFE).

## 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*

### El Instructivo N° 10 y su aplicación

Durante el presente período se sigue observando la aplicación sistemática del Instructivo N° 10, que entró en vigencia en el primer semestre de 1991 en sustitución del antiguo N° 5. El nuevo instructivo continúa otorgando a las autoridades administrativas potestad para emitir "*decisiones que deberían ser de exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales*".<sup>149</sup>

La existencia de este instrumento normativo parece ser tenida en cuenta por las autoridades regionales y por los efectivos de la GN para fines estrictamente represivos, es decir, para practicar discrecional y arbitrariamente desalojos y detenciones de aquellos campesinos señalados como "*invasores de tierras*". Al mismo tiempo, observamos cómo aquellas exigencias igualmente contenidas en el citado instructivo, que atacan en parte el fondo de los problemas agrarios y que imponen obligaciones a la propia Administración Pública y, en particular, al Instituto Agrario Nacional (IAN), no son satisfactoriamente atendidas ni cumplidas. En efecto, por vía de dicho instructivo el IAN se encontraba compelido a realizar en el plazo de un año, el inventario o catastro nacional de las tierras adscritas a su patrimonio, determinando así el número de hectáreas (hás) de tierras cultivables, que podrían ser afectadas a procesos de la Reforma Agraria. El referido instituto, a pesar de haber transcurrido más de seis meses de mora, es decir, desde el vencimiento del término que le fuera impuesto para la ejecución de la referida obligación, no ha anunciado oficialmente estar dispuesto a cumplir con la misma, ni ha justificado las demoras en las que ha incurrido, lo que parece confirmar la tenden-

cia a recurrir a la represión, más que avocarse a la solución de los problemas que atañen a la población campesina.

### La propiedad de la tierra

La propiedad de la tierra, derecho cuya efectiva democratización expresaría el establecimiento de la justicia social en el campo, continua siendo la causa principal de las disputas agrarias. De los 31 conflictos registrados por PROVEA en el presente período, 26 tienen que ver con la titularidad y el dominio de la tierra.

En noviembre de 1991, los problemas de tenencia de la tierra existentes en el país, especialmente en los estados Zulia, Guárico, Portuguesa y Yaracuy, afectaban a unas 10 mil familias campesinas.

Sobre este aspecto, la Federación Nacional Campesina (FEDENACA), al evaluar los logros y deficiencias de 30 años de Reforma Agraria, afirmó "*que el proceso aún no ha cumplido con sus objetivos. El Estado venezolano se encuentra insolvente con la sociedad rural y el país, en cuanto se refiere al establecimiento de una estructura agraria moderna, justa, eficiente, rentable y productiva*".<sup>150</sup> El impacto de la reforma sobre la concentración de la propiedad territorial ha resultado prácticamente insignificante. Para 1985 el 1,5% de las unidades de producción de más de 1.000 hás abarcaban el 58% de las tierras cultivables, mientras que el 60,50% de las unidades de menos de 10 hectáreas alcanzaba tan sólo a ocupar el 2,25% de las tierras. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Agraria (LRA) hasta 1985, los grandes propietarios sólo disminuyeron su dominio sobre el 12,5% del total de

149 PROVEA: Informe Anual 1990-91, pág. 98

150 Últimas Noticias, 07.09.92

las tierras cultivables, las cuales sirvieron para aumentar el porcentaje correspondiente a las unidades de producción de 100 a 1.000 hectáreas, es decir, las fincas a cargo de los peritos y técnicos.<sup>151</sup> Consideramos que estas cifras deben ser revisadas a la luz de los cambios operados en el país a raíz de la implementación del **paquete económico** desde febrero de 1989.

Actualmente, Venezuela cuenta con 84 millones de hás, de las cuales el IAN afirma tener, adecuadamente respaldadas con sus respectivos registros, 10 millones. De implementarse el catastro o inventario nacional de tierras que exige el Instructivo N°10, la propiedades del IAN alcanzarían la cifra de 25 millones de hás, es decir, casi el 30% de las tierras cultivables del país son patrimonio del Estado y estarían potencialmente destinadas a procesos de Reforma Agraria. Para mostrar la ineficacia que caracteriza a dicha reforma y la intocabilidad de los intereses y privilegios de los grandes grupos económicos y políticos a nivel agrario, valdría señalar que de los 10 millones de hás. propiedad del IAN, el 80% son tierras públicas y sólo el 20% de tierras privadas.<sup>152</sup> Estas últimas fueron expropiadas e incorporadas como patrimonio del IAN en la década de los sesenta, recién iniciada la reforma agraria y bajo la presión de las organizaciones gremiales campesinas; durante dos décadas, los años 70 y 80, las inmensas extensiones territoriales privadas no resultaron afectadas. En otras palabras, la Reforma Agraria se intentó practicar a costa exclusivamente del Estado, sin tocar a los terratenientes.

### **Función social de la propiedad: Barinas o el resumen de todos los males...**

En relación a la tenencia de la tierra, causa extrañeza a PROVEA que el Edo. Barinas no sea calificado por los entes oficiales como una entidad conflictiva desde el punto de vista agrario. En el lapso comprendido entre octubre de 1991 y septiembre de 1992, los campesinos de dicho estado se han visto envueltos en al menos 14 disputas relativas a derechos de propiedad y posesión, pasos de servidumbre y preservación del medio ambiente, lo que supone casi el 45%

de los conflictos campesinos que PROVEA ha registrado en este período.

En Barinas se resumen todas las complicidades y deficiencias oficiales que afectan a las comunidades rurales. Las grandes extensiones de territorio se encuentran en manos privadas, a pesar de que 1.800.000 hás. se estiman como patrimonio del IAN-Barinas.

La ocupación de tierras ociosas por grupos de campesinos o la posesión por largos años de las mismas, no amilana a los terratenientes locales dispuestos a emplear la fuerza pública y privada para ver satisfechas sus pretensiones. En abril, la Asociación Regional Campesina (ASORCA) denunció cómo un terrateniente, vestido con uniforme de la GN, comandaba los contingentes de esta fuerza para tumbiar ranchos y atropellar a los campesinos del Distrito Arismendi. Dicho terrateniente fue denunciado posteriormente por ejercer presiones sobre los órganos jurisdiccionales a fin de lograr un pronunciamiento favorable en un interdicto restitutorio que había interpuesto. El juez de municipio accedió a ello, al declarar con lugar el mencionado interdicto.

En otra ocasión, efectivos adscritos al Destacamento N° 14 de la GN, cercaron a los campesinos de El Chorroco (Municipio Nutrias), procediendo a desalojarlos, para lo cual destruyeron sus viviendas, envenenaron el agua, agredieron a hombres y niños, y sometieron a las mujeres a malos tratos. Los afectados mostraron a los efectivos de la GN las gestiones realizadas ante el IAN, pero las mismas no fueron tomados en cuenta por los agresores.

Otro caso a tomar en cuenta, por lo recurrente que resulta a nivel nacional, es el ocurrido en La Quintanera-Gomera, donde además de la represión infringida a 58 familias por la GN, los terratenientes esperan que el IAN les compre 20 mil hás. para ser afectadas a la Reforma Agraria. Sin embargo, al momento de escribir esta sección, la propiedad que alegaban tener los terratenientes no había sido probada. Se trataría pues de las famosas recompras de tierras que en realidad son del dominio del IAN. En agosto, a escasos días de haber recibido los campesinos de La

151 Idem

152 SOTO, Oscar David: *Relaciones en el sector agrario de estructura laboral*, en Diario de Tribunales. 18.10.91.

**Quintanera-Gomera** sus respectivos títulos de ocupación de manos del propio Presidente de la República, la GN se trasladó al lugar en los mismos helicópteros que en los días previos habían transportado al Jefe de Estado, en esta última ocasión para reprimir nuevamente a los miembros de esa comunidad.

Otra operación de recompra de tierras del IAN fue denunciada en El Limonal, donde los terratenientes se pusieron de acuerdo para desconocer un convenio suscrito por uno de ellos con la Gobernación y el IAN, y mediante el cual se destinaban originalmente mil hás. a la Reforma Agraria.

Los conflictos agrarios también tienen su origen en los pasos de servidumbre. Los pobladores rurales no sólo padecen las inexistentes y deficientes vías de penetración, sino además deben contemplar cómo las escasas carreteras de acceso a las ciudades y poblaciones, son cercadas y obstaculizadas por los propietarios de las haciendas; estos en no pocas ocasiones recurren a este tipo de acciones, como una nueva forma de hostigar a los campesinos. En todo caso, cerrados los pasos de servidumbre se imposibilita la comercialización oportuna de las cosechas producidas y, al mismo tiempo, se crean las condiciones para la marginación de la población rural de servicios elementales como la atención médico-hospitalaria y la instrucción pública.

Los habitantes del caserío El Pajarote, por ejemplo, mantienen una disputa con una familia de hacendados, la cual ha venido cercando reiteradamente la carretera de acceso al sector donde habitan, comunicándolos; igualmente se han dedicado a cortar los cables que sostienen la garrucha con la que atraviesan el río Santo Domingo.

En agosto, la magnitud de los problemas agrarios acumulados en Barinas parecían haber rebosado el vaso. En esa oportunidad, las entidades oficiales con competencia en la materia y las organizaciones campesinas, se trasladaron hasta Caracas a fin de denunciar ante el Ministerio de Relaciones Interiores los atropellos de los cuales están siendo víctimas los campesinos ante la acción combinada de la GN y los terratenientes. Durante el mes que siguió a la visita efectuada a

Caracas, PROVEA tuvo conocimiento de dos nuevas denuncias sobre conflictos en dicha entidad y en una de cuales resultaban señaladas la GN y la Dirección de Política del Estado como autores de violaciones a los derechos humanos (integridad, malos tratos, etc) de los habitantes de Las Corralejas.

La violencia agraria tiene como brazo ejecutor a la GN. Durante el período comprendido en el presente Informe, PROVEA tuvo conocimiento de al menos 11 casos a nivel nacional donde la GN intervino violentamente contra comunidades campesinas, es decir, en más de un tercio de los conflictos. Sin embargo, estas cifras no recogen las acciones represivas implementadas por otros cuerpos encargados de preservar el orden público. Conviene, en todo caso, alertar sobre aquellas actuaciones practicadas por la GN sin que medien procedimientos judiciales previos, o sin órdenes emanadas por las autoridades regionales, es decir, operativos llevados a cabo a merced de lo dispuesto por terratenientes locales.

Por su parte, en el Estado Yaracuy, los campesinos de Los Cañizos-Palo Quemado protagonizaron una marcha pacífica durante el mes de julio exigiendo la dotación de la legítima posesión de la tierras que les fueran ofertadas por el IAN. En días previos a esta movilización, el Gobernador de la entidad yaracuyana consignó ante el IAN un informe donde la Procuraduría estatal concluye que las tierras en reclamación son propiedad de la Nación y por lo tanto pueden ser otorgadas a los campesinos que durante años han luchado por ellas.

### **El derecho al trabajo productivo y estable**

En noviembre de 1991, Luis HERNANDEZ, Presidente de Agroplan, anunció el crecimiento del sector agrícola en un 2,6%, porcentaje alcanzado gracias a la expansión del sub-sector animal que habría compensado la caída de los rubros vegetales. En concreto, el crecimiento debía ser atribuido a la producción avícola, porcina y de sorgo. Las caídas más significativas las reportaban el subsector lechero y bovino.<sup>153</sup>

Ocho meses más tarde, la Federación de

Asociaciones de Agropecuarios (FEDERAGRO), desmentía los vaticinios realizados por el Ministro de Agricultura y Cría, Jonathan Coles, quien sostuvo que el año depararía nuevos aumentos en la producción agrícola nacional.<sup>154</sup>

FEDERAGRO, por su parte, afirma que 1992 arrojará una disminución del 25% de la cosecha cerealera, retrocediendo los índices del arroz, el sorgo, el ajonjolí, el girasol y el maíz. Asimismo, la producción de leche atraviesa una dura crisis, lo que se evidencia en que INDULAC para 1984 adquiría un millón 800 mil litros y en 1991 recibía 600 mil litros menos.

Recuerda FEDERAGRO que *"El gobierno nacional ha afirmado reiteradamente que el aumento del precio de la gasolina sería destinado a mejorar la vialidad en el campo y se llegó a aseverar que esto contribuiría al abaratamiento del costo de los alimentos. Los productores agrícolas le decimos al país que la vialidad en el campo venezolano está peor que nunca, es decir, totalmente deteriorada."*<sup>155</sup> Como prueba de lo dicho, el propio Ministerio de Transporte y Comunicaciones ha reconocido que *"la vialidad agrícola del país está deteriorada en un 80% de la superficie calculada en 77 mil kilómetros."*<sup>156</sup> Este despacho estima que las carreteras de penetración que requiere el campo venezolano serán construidas y reparadas en un plazo de 10 años.

El enfrentamiento entre los sectores agropecuarios y el gobierno nacional llegó a un momento crucial. El 07.05.92 tuvo lugar un paro nacional organizado por FEDERAGRO, FEDENAGA y FEDEPESCA. La acción de protesta consistió en el bloqueo de importantes carreteras nacionales y puertos principales del país. La presión que ha venido jugando este sector contra la política marcadamente oligopólica implantada por el Ejecutivo Nacional, trajo como resultado que la Cámara de Diputados lograra dictar un voto de censura contra el Ministro de Agricultura y Cría. Sin embargo, dicha resolución parlamentaria no contó con el número de votos requeridos para pedir la renuncia de dicho funcionario.

El trasfondo de este descontento son las medidas gubernamentales adoptadas en acata-

miento de las directrices del FMI. El gobierno del Presidente Pérez ordenó la apertura del mercado nacional a los productos agrícolas y sus derivados provenientes del exterior. Se trata de la denominada política de los *"puertos abiertos"*, expresada en la eliminación de las barreras y restricciones arancelarias, todo ello con vistas a disminuir el índice inflacionario y combatir en el plano interno las llamadas *"rosca comercializadoras"* que distorsionan los precios de la limitada producción del agro y la cría.

Al propio tiempo, con el objeto de desprender al Estado de la labor de fomento agrícola se ha iniciado un proceso de liquidación de los institutos financieros agrarios y de los fondos de comercialización oficiales. Durante este período se ha completado el proceso de liquidación del Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO), así como de FONCAFE, FONCACAO y Fondo Frutícola. Para 1991 este último tan sólo contó con un presupuesto que alcanzaba los 15 millones de bolívares, disminuyendo su asistencia técnica en un 85%.

El IAN mismo, instituto creado para administrar las tierras afectadas a la Reforma Agraria se halla sometido igualmente a un proceso de reestructuración, reduciendo su aparato administrativo a tan sólo tres gerencias. Este proceso de reestructuración parece coincidir con los anuncios gubernamentales en el sentido de *"privatizar la Reforma Agraria"*, lo que implicaría la venta de tierras públicas a los particulares, con el objeto de restituir el capital del IAN por concepto de ventas de tierras y destinar dicho capital a los grupos rurales de menores recursos.<sup>157</sup>

PROVEA alerta sobre la pretendida aplicación de esta política de privatización de las tierras por parte del gobierno. Consideramos que esta vía puede profundizar el incumplimiento de la Reforma Agraria, permitiendo que las tierras sean apropiadas en pocas manos, cuando legalmente deben estar dirigidas a los sectores campesinos. La restitución de capitales por parte del sector, ha constituido precisamente uno de los argumentos más esgrimidos para justificar la privatización de los bienes del Estado; se trataría en

154 El Globo, 15.08.92

155 Idem

156 El Globo, 24.06.92

157 El Nacional, 12.02.92

este caso que grupos pertenecientes al gran capital se doten de las mejores tierras públicas en perjuicio de la históricamente marginada población campesina.

En todos estos casos el paradigma de la privatización queda legitimado para las autoridades argumentando la necesidad de eliminar las cargas burocráticas y de liberar recursos para atender al desarrollo rural. Los resultados demuestran que el sector privado es el gran beneficiario. Como ejemplo de ello, encontramos la venta de 13 oficinas de Bandagro a la banca comercial y el traspaso a ésta en forma de fideicomiso de 7.000 millones de su cartera de crédito para los efectos de localización y cobranza.

Ante la liquidación de los entes financieros estatales y la eliminación de las tasas preferenciales de crédito agropecuario, los agricultores se ven obligados a solicitar créditos a los bancos privados, padeciendo la elevación de las tasas de interés que alcanzaron para febrero de 1992 cifras del 32% y 34% para los créditos a mediano y largo plazo, respectivamente.<sup>158</sup> Se produce así una evidente contradicción entre el sector de los pequeños productores y la banca comercial.

La política de "puertos abiertos" desampara a los productores venezolanos frente a otros mercados debido a las medidas adoptadas sobre la materia por los países desarrollados, los cuales han venido implementando una tendencia proteccionista a su producción agrícola interna y aún subsidiando la exportación de la misma. Los gremios agrarios han calificado reiteradamente estas medidas como anti-nacionales, señalando que las mismas se corresponden con los intereses de los grandes grupos económicos, los cuales, además han comenzado a tener una participación más activa en los entes oficiales, debido al nombramiento de representantes de dichos grupos económicos en puestos ministeriales y otros altos cargos.

Estos grupos económicos pretenden resumir en sí mismos lo relativo a la producción a gran escala, el control de las semillas y la venta de fertilizantes, el financiamiento y la comercialización alimentaria. De esta forma se estarían creando las condiciones para generar una mayor

concentración de la propiedad, aumentando la proletarianización del campesinado, esto es, la existencia de una población rural poseedora únicamente de mano de obra y carente de tierra propia, lo cual significaría un mayor retroceso en relación con los exiguos logros mostrados por la Reforma Agraria.

### **Medio ambiente y explotación de los recursos naturales renovables**

Como en los años precedentes, la GN y los terratenientes siguen recurriendo al envenenamiento de ríos y quebradas y a la quema indiscriminada de sembradíos, pretendiendo por estas vías desalojar y amedrentar a los presuntos *invasores* de sus tierras. De este modo, el deterioro del medio ambiente se encuentra vinculado a las medidas represivas que se implementan en el campo para resolver los conflictos nacidos en torno a la tenencia de la tierra, como evidencia el ya citado caso de El Chorroco (Edo. Barinas).

Asimismo, se reiteran las explotaciones madereras llevadas a cabo obviando los permisos oficiales o sin sujetarse a los parámetros que sobre la materia establecen las disposiciones legales. En abril, ASORCA denunció el ecocidio efectuado en el municipio San Antonio (Edo. Barinas), donde un terrateniente local talaba "*árboles de todas las especies, sin tomar en cuenta el grosor, el tamaño o la edad, es decir, sin las medidas previstas en la ley*"<sup>159</sup>. Situación similar se presentó en el municipio Sosa del mismo estado y en la hacienda Corocito (Edo. Carabobo), lugar éste donde se practicó la tala y la quema indiscriminada de bosques y sembradíos, por parte de supuestos invasores dedicados a la venta de madera.

Los males que han sido señalados se encuentran concentrados en la cuenca alta del río Caturumbo, al Sur del Lago de Maracaibo (Edo. Zulia). En este caso, las continuas deforestaciones, los derrames petroleros ocurridos en Colombia y la utilización de plaguicidas prohibidos, atentan contra la conocida fertilidad de los suelos de la región. Ante esta situación se requiere la implementación efectiva de convenios de conservación colombo-venezolanos, dirigidos a preser-

158 Idem

159 El Espacio, 07.04.92

var y proteger la cuenca alta de este importante río.

### Seguridad social y condiciones de vida

La declaración de principios de la Ley de Reforma Agraria contemplaba que este texto legal guiaría profundas transformaciones sociales, dirigiendo sus objetivos no sólo a la satisfacción de metas económicas, sino, como sostiene FEDENACA, dando "*al hombre que trabaja la tierra: estabilidad económica, bienestar social y garantía de libertad y dignidad.*"<sup>160</sup> Sin embargo, a 30 años de vigencia de dicha ley, los objetivos soñados parecen haberse disipado sobre la realidad. FEDENACA, sostiene que para 1992, "*el 85% de la población campesina se encuentra sometida a una situación de pobreza, con elevados índices de subalimentación.*". Ante esta situación, propone "*la aplicación inmediata de un amplio programa para combatir la pobreza rural*", siendo fundamental el acatamiento estricto de la LRA.<sup>161</sup>

Por otro lado, para Oscar David Soto, a la década de los sesenta, años en los cuales "*se ejecutó mal o bien un proceso de Reforma Agraria*", le siguió una década en la que surge "*una relación de producción de tipo capitalista, donde se iba a una mejor tecnología, se estaba realizando una actividad de mercadeo más competitiva.*"<sup>162</sup>. Establecido este modo de producción, el sujeto principal de la actividad agropecuaria no será ya el campesino, sino los grandes agroindustriales, transformándose los pequeños productores en trabajadores rurales. En la actualidad existen alrededor de 900 mil de estos trabajadores, sometidos a condiciones de trabajo regidas por la LOT. Ahora bien, debe señalarse que estos trabajadores lejos de ser beneficiados por la novísima LOT, se ven perjudicados y desmejorados con ella.

La LOT distingue tres categorías de trabajadores rurales: "*el permanente, el temporal y el ocasional. El trabajador permanente... es aquel que realiza una labor que excede de los 6 meses; el trabajador temporal efectúa una labor por lap-*

*sos, de acuerdo a la actividad que se le hubiera encomendado; y el trabajador ocasional es un trabajador accidental.*"<sup>163</sup>

La subdesarrollada agricultura venezolana, caracterizada por la implementación de ritmos de producción definidos como de *ciclo corto*, arroja como consecuencia que ningún patrono permita que sus trabajadores lleguen a los 6 meses y se conviertan en trabajadores permanentes. Así, los regímenes laborales del campo resultan inestables, adaptados a trabajadores temporales y ocasionales, lo que a su vez supone una baja sustancial en las remuneraciones regidas por la oferta y la demanda. Para septiembre de 1992, el salario mínimo rural alcanzaba los 7.000 bolívares, brindando al trabajador rural y a su familia escasas posibilidades para procurarse una buena alimentación y un nivel de vida digno.

En cuanto a la jornada de trabajo existe una evidente discriminación entre los trabajadores rurales y urbanos. "*El art. 325 de la LOT establece que la duración de la jornada del trabajador rural podrá elevarse hasta 60 horas semanales 'cuando la naturaleza de la labor así lo exija'; a ello se suma la mayor duración de la jornada ordinaria del trabajador dedicado a la agricultura y la cría con respecto a los trabajadores urbanos, ya que estos ven reducida su jornada semanal a 44 horas, mientras los primeros conservan su antiguo régimen de 48 horas.*"<sup>164</sup>. De igual forma, la jornada nocturna se ve incrementada para los trabajadores rurales, pudiendo llegar hasta 10 horas cuando a nivel urbano dicha jornada se encuentra limitada a 8 horas.

A la marginación social y económica, le acompaña la indefensión judicial. La ley estatuye la gratuidad en los juicios agrarios en favor de los campesinos, exonerándoles el pago de papel sellado y de aranceles; sin embargo, las tardanzas crónicas en la administración de justicia atentan contra los intereses que sostienen o defienden. Observamos, al mismo tiempo, que no todas las capitales de estado se encuentran dotadas de tribunales agrarios, y que sólo existen dos Juzga-

160 Ultimas Noticias, 07.09.92

161 Idem

162 Oscar David SOTO: Op. Cit.

163 LOT, artículos 315 y 316.

164 PROVEA: Informe Anual 1990-91, pág. 85.



dos Superiores (uno en el Zulia y otro en Caracas), los cuales deben conocer y decidir todas las

apelaciones intentadas en el país sobre la materia.

## B.6 Derechos de los pueblos indios

*Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuera necesario intérpretes u otros medios eficaces.*

*Artículo 12, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*

*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*

### Continúa el despojo de sus tierras

El V centenario de la llegada de los conquistadores españoles a las tierras del continente americano, ha servido de marco a numerosas denuncias y dramáticos enfoques, sobre las condiciones de vida que sigue padeciendo la mayoría de los 306.820 miembros de las etnias que habitan en nuestro país. Las cifras corresponden al Censo Indígena 1992 realizado por la OCEI, el cual contó con la participación de comunidades y grupos de diversas etnias que colaboraron en la definición de conceptos y elaboración de cuestionarios. En este proceso se duplicó la cantidad de indígenas censados en 1982, cifra que había alcanzado a poco más de 140 mil personas. Ahora sabemos también que están distribuidos no sólo en los estados Amazonas, Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia, sino que además hay asentamientos de núcleos pertenecientes a la etnia Wayúu en los estados andinos Mérida y Trujillo. El censo de la población Yanomami en la región amazónica no pudo cumplirse a cabalidad debido a la situación de inseguridad generada por la presencia de garimpeiros, por lo cual deberá esperarse hasta que mejoren las condiciones.

Con respecto a este contingente poblacional, sigue constatándose que a las condiciones de pobreza crítica en que se encuentran inmersos, se suma la situación de virtual desamparo en el orden jurídico, que ha permitido que continúen

siendo despojados de sus tierras, y que la mayoría de sus comunidades todavía no cuentan con títulos de propiedad sobre los territorios que han ocupado ancestralmente.

Esta situación tiende a mantenerse legítima al más alto nivel, tal como lo demostró la discusión del artículo 27 de la Reforma a la Constitución, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados el 01.07.92 y que modificaba al artículo 77 de la Carta Magna vigente. En ninguno de los dos artículos se encuentra consagrado el derecho a la propiedad de la tierra, aún cuando el texto propuesto por la Comisión Bicameral, que adelantó los estudios para la reforma de la Constitución sí lo tenía contemplado.

Las bancadas parlamentarias de Acción Democrática y Copei, aprobaron mayoritariamente el nuevo artículo del proyecto de reforma, desoyendo la voz de las comunidades indígenas y los organismos que los representan, que hicieron llegar al parlamento nueve propuestas de artículos y una exposición de motivos para que su participación fuera considerada en el proceso de reforma a la Constitución; en este sentido, el maestro Barí, Luis Vayanki, afirmó que "No aceptamos que los constituyentes legislen a espaldas de nuestros pueblos indígenas".

El Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), promovió una serie de consultas, en las cuales PROVEA participó, y de las cuales emanó el siguiente texto propuesto para enmen-

dar el artículo 77 de la Carta Magna: *"El Estado reconoce la existencia de las etnias indígenas y su derecho inalienable e imprescriptible sobre las tierras que habitan de modo permanente, las que utilizan para sus actividades productivas y los recursos ambientales necesarios para su bienestar y desarrollo cultural, según sus costumbres y tradiciones. Son autónomas en su organización, régimen de trabajo, explotación de la tierra y uso sostenido de los bosques y fauna silvestre, dentro del marco que esta Constitución establece"*.

Tal propuesta no fue tomada en cuenta, ni tampoco las opiniones de especialistas en la materia y de parlamentarios de partidos minoritarios que reivindicaron en el parlamento la posición de los indígenas. En el debate final, el diputado Rafael Elinio Martínez del Movimiento Al Socialismo (MAS), denunció *"la existencia de fuertes vínculos entre parlamentarios y hacendados terrófgagos, razón por la cual no quieren dejar claro lo de la posesión de la tierra"*.<sup>165</sup>

Los dos partidos mayoritarios tampoco dieron ninguna explicación sobre porqué habían dejado afuera el derecho a la propiedad de las tierras propuesto por la Comisión Bicameral. El texto definitivo del artículo 27 aprobado en la Cámara de Diputados, dice: *"Los venezolanos pertenecientes a las etnias, pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la preservación de su cultura e identidad. El Estado protegerá el medio natural que necesitan para la preservación de su hábitat. La educación al promover su plena incorporación como integrantes de la sociedad venezolana, respetará su lengua y demás rasgos culturales. La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las etnias, pueblos y comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación"*.

Por su parte el profesor de la Universidad Central de Venezuela, Alexander Luzardo, ex-parlamentario y autor del proyecto de Ley de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas, comentó que también el nuevo artículo es cuestionable cuando habla de *"incorporación"* de los indígenas a la sociedad, pues éste es un concepto compulsivo, integracionista que parte de la presunción de inferioridad de las poblaciones indí-

genas. Nuestro país estaría marchando contra la corriente al intentar restablecer criterios ya superados a nivel internacional.<sup>166</sup>

El derecho a la propiedad de la tierra y lo vital que resulta para los indígenas, se hace patente cada día, tal como lo demuestra la lucha desarrollada por los miembros de las etnias Yukpa y Barí en la Sierra de Perijá (Edo. Zulia), quienes desde mediados de 1991 han tenido que fortalecer su posición frente a las pretensiones expansionistas de los ganaderos de la zona y a los planes de desarrollo emprendidos por el Estado.

A principios de octubre de 1991, los Yukpas se concentraron para enfrentarse a un grupo de ganaderos que han venido despojándolos paulatinamente de su territorio, abriendo carreteras, impidiéndoles el libre tránsito, colocando antenas radio-transmisoras en sus cerros sagrados, acabando con la selva y con la paz de los indígenas.

El conflicto se extremó cuando el 21.10.91, un ganadero de la zona instaló una antena radio-transmisora, amparado por un tribunal de primera instancia, decisión que fue ejecutada por el titular del tribunal Distrital de Machiques. Para la ejecución de esta controvertida decisión contó también con la colaboración de un piquete de la GN, lo que originó una lucha violenta entre fuerzas desiguales en la Sierra de Perijá.

La Asociación Nacional de Clínicas y Asistencia Jurídica Voluntaria (ASOCLIVA), organismo que ha asumido la defensa jurídica de las etnias Barí y Yukpa se movilizó a nivel de los medios de difusión masiva, para denunciar la falta de competencia del juzgado de Maracaibo que concedió el amparo, sin ser un tribunal agrario, y del juez que lo ejecutó, por existir nexos parentales entre él y el abogado defensor del ganadero.

Cabe destacar que los Yukpas poseen títulos de propiedad sobre su territorio, otorgados por IAN; además, sus tierras se encuentran dentro del Parque Nacional Sierra de Perijá, por lo tanto están sujetas a protección y jurisdicción agraria y ambiental. Sin embargo, ha pasado más de un año y los ganaderos siguen avanzando ante la mirada indiferente de las autoridades, a pesar de

165 Diario de Caracas, 02.07.92

166 El Nacional, 07.07.92

las múltiples diligencias hechas por los Yukpas en defensa de su territorio. Si bien es altamente preocupante que las autoridades permanezcan pasivas ante los intentos de despojo de tierras indias por parte de particulares, resulta aún más alarmante que en ocasiones sea el mismo Estado la principal amenaza a las tierras de los pueblos indios, debido al desarrollo de proyectos petrolíferos, mineros o turísticos en sus territorios y sin el resguardo de las debidas garantías.

En 1991, el Estado comenzó a emprender una serie de proyectos de desarrollo, que serían llevados a cabo por Maraven, filial de Petróleos de Venezuela y Corpozulia, llegando a conformar empresas mixtas y diversos vínculos con el sector privado. En esas decisiones, en ningún momento se llegaron a tomar en cuenta los intereses y necesidades de los habitantes indígenas de la Sierra de Perijá.

Los Barí manifestaron su inconformidad y ofrecieron una fuerte oposición a los proyectos, ante lo cual Maraven anunció en octubre de 1991, la suspensión de las exploraciones que venía realizando en la búsqueda de yacimientos petrolíferos en la zona.

Previamente los Barí habían denunciado el envenenamiento de los ríos y la mortandad de peces subsiguiente, comentando que esta táctica había sido empleada por transnacionales, antes de la nacionalización del petróleo, razón por la cual advirtieron a los directivos de Maraven que opondrían resistencia armada si continuaban realizándose exploraciones.

A partir de ese mes de octubre, Maraven inició una campaña de "ablandamiento", consistente en acciones cívicas, obsequios y la constitución de la Fundación Zumaque, que prestaría servicios sociales a los Barí, quienes en ese momento manifestaron su desconfianza ante estas tácticas al afirmar: "*Nosotros no le interesamos al Estado venezolano. Lo único que le interesa es el carbón, el petróleo y la madera que hay en nuestras tierras*".<sup>167</sup>

El tiempo le dio la razón a los Barí; en marzo de 1992, miembros de esa etnia denunciaron la estrategia de compra de voluntades llevada a cabo por la Fundación Zumaque a través de los

167 El Nacional, 12.10.91

168 El Nacional, 22.05.92

169 Idem

beneficios que otorga, lo que ha llevado a algunas comunidades Barí a enfrentarse entre sí, evidenciando los verdaderos objetivos de la empresa petrolera, de disolver los obstáculos que la resistencia indígena le causa a MARAVEN, y que le impiden realizar sus exploraciones petrolíferas.

En mayo de este año, una comisión de los Barí se trasladó a Caracas donde expusieron que "*En la Sierra de Perijá no todos los Barí nos dejamos seducir por MARAVEN. (...) No sigan diciendo tantas mentiras, ni hablen en forma general al decir que les dimos tregua. Eso es falso. ¿Cómo se puede hablar de tregua si son ustedes los que llegan, los que penetran, los que acosan, los que no respetan nuestra decisión? Shell, MARAVEN o como se llame, lo que busca es petróleo. Sabemos también que para ambas, vale más este producto que la vida de quienes entorpecemos su precioso propósito. (...) No estamos dispuestos a dar un paso atrás porque algunos Barí han fallado debido al acoso de ustedes. Somos indígenas de una sola palabra y no lo hemos olvidado. (...) Te decimos MARAVEN y tu gente que te vayas ya de nuestras tierras. No te queremos. Para nosotros no es el dinero lo que cuenta. El dinero se acaba. La tierra no*".<sup>168</sup>

Manifestaron también un preocupante ultimatum: "*Aprovechamos para decirle a la Fiscalía General de la República, la Oficina de Derechos Humanos, al Congreso Nacional y a los organismos que llevan nuestros nombres, que desde hoy en adelante no vamos a trasladarnos hasta Caracas, porque una vez más hemos comprobado su ineficiencia. Ahora vamos a arreglar con nuestras propias manos y medios los problemas que tenemos*"<sup>169</sup>, lo que demuestra el incremento de las soluciones de fuerza por parte de comunidades indias que perciben como ineficaces las salidas jurídicas para la resolución de sus conflictos.

En julio CORPOZULIA anunció por los medios de difusión masiva, el inicio de un proyecto de exploración y explotación del oro en la Sierra de Perijá. Ya es conocido el impacto que sobre las comunidades indígenas ha ocasionado la "fiebre del oro", desde el punto de vista sanitario, ambiental y económico-social. Los posibles efectos que la agudización de los conflictos pu-

diera acarrear en la región son impredecibles, lo que debe llamar la atención de los organismos competentes.

### **Marginados por los órganos de administración de justicia**

Otro caso que demuestra el estado de completa indefensión jurídica en que se encuentran los indígenas, es el que sigue confrontando la comunidad Kariña "Jesús, María y José" de Aguasay, (Edo. Monagas). El pasado 28 de junio se cumplieron tres años desde que introdujeron ante la CSJ un Recurso de Amparo, intentando simultáneamente un juicio de nulidad por inconstitucionalidad, contra la Ordenanza Municipal emitida el 6 de agosto de 1987 por el municipio autónomo Maturín, según la cual se declararon ejidos las tierras de los Kariñas, pues según el ayuntamiento la etnia no existe.

La CSJ se tomó 14 meses para negar el amparo constitucional aduciendo que los indígenas hicieron la solicitud fuera del lapso de seis meses previsto por la ley. Igualmente tardó casi dos años para realizar la audiencia oral sobre este proceso, pues no fue sino el 19.06.91 cuando se realizó. Sin embargo, el rigor de la CSJ en precisar lapsos procesales parece aplicarse a todos menos a ella misma, tomando en cuenta que a más de tres años de iniciado el juicio, y cumpliéndose en forma más que holgada los lapsos procesales establecidos en las leyes (Ley Orgánica de la CSJ, Código de Procedimiento Civil y Ley Orgánica de Amparo), todavía no se ha producido una decisión.

El 18.12.91 la Fiscalía General de la República dirigió un escrito a la Corte solicitando que fuera declarado con lugar el libelo de la demanda de esta comunidad indígena. El Ministerio Público afirma en ese documento que "*resulta inaceptable que una autoridad municipal pueda declarar unilateralmente Ejidos, terrenos que mediante documentos públicos son de presunta propiedad privada*", por lo que "*se evidencia la lesión infringida al Derecho de Propiedad consagrado en el artículo 99 de la Constitución Nacional, al impedirse a la comunidad indígena 'Jesús, María y José' de Aguasay mediante la declaración de Ejidos, el uso, goce y libre disposición de sus tierras.*"

Mientras la CSJ decide sentenciar, el Concejo de Maturín reparte con fines electorales las

tierras de los Kariñas a familias poderosas de la región; celebra contratos sobre ellas con una empresa mereyera; planea el desalojo de 1.400 indígenas, a quienes además les está prohibido cazar, pescar, cultivar, levantar viviendas en el sector en litigio; los Kariñas sufren bloqueos crediticios y económicos por parte de entes estatales, lo que les acarrea graves problemas para su subsistencia, y muchas otras violaciones de sus derechos humanos.

Todo esto se presenta por la indefinida situación jurídica en que son mantenidas las tierras por la CSJ, pese a que las mismas les pertenecen a los Kariñas en virtud de Real Cédula del Rey Carlos III de España, otorgada en 1783, registrada legalmente en 1967, mediante la cual se han tomado parte en operaciones crediticias con entes nacionales; participado en ferias agrícolas y artesanales; cuentan con una escuela pública reconocida por el Ministerio de Educación; han sido empadronados en varios censos indígenas y mantienen relaciones con diversos organismos de la administración pública, lo que confirma en forma reiterada la existencia de la comunidad Kariña de Aguasay.

### **Zonas sin asistencia médico-sanitaria**

Sigue siendo política del Estado, la escasa o nula atención médico-sanitaria que se proporciona en las regiones habitadas por indígenas, lo cual ha permitido el surgimiento periódico de epidemias que diezman a la población autóctona, siendo uno de los casos más relevantes la penetración y expansión del cólera en el Delta Amacuro.

En agosto de este año se agravó la epidemia de cólera que aqueja a nuestro país. El agente transmisor se hizo presente en el Golfo de Cariaco (Edo. Sucre), llegando hasta Pedernales (Edo. Delta Amacuro). Allí se expandió por los caños deltanos y contaminó toda la parte norte del estado. Las autoridades sanitarias atribuyen el hecho al cangrejo rojo o "*peludo*", que la población indígena Warao consume crudo de acuerdo con sus tradiciones milenarias, y que es un peligroso portador del virus.

Sin embargo, la falta de una activa labor preventiva en la región por parte del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), sumada a las condiciones de gran marginalidad y pobreza en la cual se encuentran los Warao fueron deto-

nantes de la epidemia: *"Están a las orillas del Caño Mánamo, que se ha convertido en el gran vertedero de aguas negras de Tucupita. Tomando en cuenta que ésta es una tierra de agua, se crean las condiciones perfectas para la proliferación del Vibrio Cholerae"*<sup>170</sup>, manifestó Elina Cotúa, profesional de la medicina que lleva varios años desempeñándose entre las comunidades Warao. El Ministro de Sanidad, admitió que *"hubo un bajón de guardia"*<sup>171</sup>; lo cual puede calificarse de negligencia, considerando que el Delta Amacuro estaba más expuesto que otros lugares a la propagación de enfermedades en períodos vacacionales y lluviosos. Habría que considerar también las condiciones extremas en que se desempeñan los médicos y las dificultades para la comunicación desde los lugares retirados con el Centro Epidemiológico Regional, lo que dificulta detectar los casos y realizar la labor de despistaje.

La amenaza del cólera obligó a varios miembros de la etnia Warao a emprender el éxodo hasta el Edo. Monagas, de donde fueron devueltos por el gobernador de esa entidad; otro tanto hizo el gobernador del Delta Amacuro, quien tampoco les permitió la entrada a Tucupita, donde esperaban conseguir ayuda ante la epidemia y los envió a la Isla de la Tortuga, para aislarlos del resto de la población, a fin de evitar la expansión de la enfermedad. Los Warao protestaron por las condiciones infrahumanas a las que son sometidos en la Isla de la Tortuga, y unos 400 de ellos que intentaron abandonarla fueron reprimidos por funcionarios de la Oficina Regional de Asuntos Indígenas y Defensa Civil, para impedirles llegar al Palacio de Gobierno en Tucupita.

Amenazados de extinción se encuentran también los Sanemás, sub-grupo de la etnia Yanomami, ubicados en el Alto Caura, en zona fronteriza con Brasil. El religioso René Bros, quien desde hace 25 años habita en el Amazonas venezolano, denunció a mediados de 1992, que el problema del paludismo se agravó con la presencia de garimpeiros en la región. A finales de 1990 y principios de 1991, hubo una epidemia de paludismo y tuberculosis en la boca del Caño Kidi, con un saldo de 20 muertos, sin que se hicieran presentes las autoridades sanitarias. A

170 El Nacional, 16.08.92

171 Diario de Caracas, 18.08.92

172 El Nacional, 04.06.92

finales de 1991 y principios de 1992, algo similar ocurrió en la comunidad de Boca de Kuto, aun más arriba del Caura, donde 13 adultos y 20 niños resultaron muertos. Así desapareció ese pueblo.

Según el padre Bros, las causas de esta situación no pueden atribuirse solamente a la presencia de los garimpeiros, sino más a la falta de atención médica: *"No se entienden las razones por las cuales el Distrito Número 1 de Salud de Ciudad Bolívar, puso tantas dificultades cuando un médico manifestó su deseo de trabajar en la zona de Santa María de Erebató, muy cerca del Alto Caura. Sobre todo cuando el comisionado personalmente se responsabilizó del plan de salud de los indígenas, con ocasión de los 500 años"*.<sup>172</sup>

### **Derecho a la vida, a la libertad y a la integridad personal**

El 13.03.92 varias familias, en su mayoría indígenas, construyeron sus viviendas en un lote de terrenos ociosos ubicado en la urbanización La Florida, sector perimetral de Puerto Ayacucho (Edo. Amazonas), cuando fueron agredidos a peñillazos y culatazos por efectivos de la GN, que actuaron a solicitud del Concejo Municipal.

En otro incidente, el 25.08.92, efectivos policiales dejaron un saldo de un indígena muerto y varios heridos, en el barrio San Rafael en Maracaibo (Edo. Zulia), cuando varias familias procedían a ocupar un terreno propiedad de la empresa Coca-Cola. Una de las víctimas mortales, Wilson GONZALEZ de 17 años, falleció cuando era trasladado al Hospital General del Sur de Maracaibo.

En agosto, la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato de Puerto Ayacucho, denunció ante PROVEA que *"en el mes de mayo algunos Yanomami de Ocamo, fueron maltratados y agredidos físicamente por soldados que se encontraban en el lugar. Al parecer los indígenas habrían tenido una pelea de grupo en la que iban a utilizar flechas y otras armas. La forma de castigar a algunos de ellos fue agredirlos físicamente, y luego exponerlos al sol para que les dolieran más las heridas. Los médicos del lugar, adscritos al proyecto Parima-Culebra, examinaron a los indige-*

nas y determinaron que existían signos inequívocos de tortura."

Otros hechos igualmente atentatorios contra la integridad física se han sucedido en la localidad de San Fernando de Atabapo. La misma fuente informó acerca de un episodio en el cual "*...fue golpeado salvajemente el indígena Raúl CUICHE, por el Guardia Nacional Luis Pineda al parecer por tropezar a su mujer en el bar del pueblo. A juicio de los testigos el indígena quedó 'medio muerto' y 'botando sangre por todas partes'.*" En otra oportunidad, el mismo GN "*golpeó y amenazó con la cachá de una pistola a Juan RIVAS, a quien le causó una herida en la región del cerebro. Fue denunciado y el guardia obligó a retirar la denuncia. El mismo Luis Pineda arrastró a la indígena Danny ESCOBAR porque no llevaba la cédula, ella resistió y la quiso esposar.*"

Otro caso igualmente ilustrativo ocurrió en la zona durante este mismo año cuando "*...otro guardia nacional, apodado 'El Guayú' junto con otro compañero, cometieron una serie de atropellos contra los indígenas Pedro GARCIA, Dario PEREZ y otros; que fueron planeados para ser despojados de 18 terecayes. Especialmente se agredió a Pedro García, indígena de 60 años, a quien 'El Guayú', le disparó cerca del oído sin pegarle, pero dejándolo sordo.*"

En cuanto a violaciones al derecho a la libertad personal, la Fiscal 7 del Ministerio Público del Edo. Bolívar, constató un caso representativo: el ciudadano Carlos LEZAMA, miembro de la etnia Pemón estuvo preso en la Cárcel Nacional de Ciudad Bolívar un año y un mes más de lo previsto en la sentencia condenatoria, por lo que la Fiscal solicitó del Ministerio de Justicia la orden de excarcelación, la cual fue cumplida; sin embargo, PROVEA desconoce que se hayan realizado las investigaciones que permitan establecer

responsabilidades en este caso y compensar adecuadamente al afectado. Actualmente la Fiscalía Nacional Indigenista realiza un estudio sobre la situación de los indígenas presos, ya que el Ministerio de Justicia no lleva registros que diferencien a los reclusos indígenas del resto de la población carcelaria, violando de esta forma el Reglamento de Prisiones vigente y los pactos internacionales suscritos por Venezuela en la materia.

### **La legislación tiene una deuda histórica con los indígenas**

La eficacia del derecho venezolano para la protección de la población indígena, se ve profundamente limitada debido a la desactualización de la normativa constitucional actual, con respecto a los avances recientes alcanzados a nivel internacional en materia de protección jurídica indígena; la falta de voluntad política para la aplicación del Régimen Legal de Excepción que la Constitución Nacional establece en su beneficio (artículo 77); la dispersión legal expresada en la existencia de 17 leyes protectoras que no recogen los principios de la Indianidad, contradiciéndolos en algunos casos; y la inoperancia de los organismos públicos encargados de la aplicación de tales leyes, debido a razones presupuestarias o políticas.

En tal sentido, podemos decir que el Estado sigue empeñado en desconocer los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la normativa vigente, conducta que se hace relevante en la negativa a suscribir el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del 27 de junio de 1989, y la conculcación de derechos de los indígenas venezolanos en la actual reforma a la Constitución que intenta el Congreso de la República.

## B.7 Derecho a un ambiente sano

*La enunciación de los derechos y garantías contenida 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.

### Ley Penal del Ambiente

En el Informe Anual 1990-91 PROVEA reseñaba la posible aprobación del proyecto de Ley Penal del Ambiente, diciendo que *"no deja de ser un logro que, (...) la materia ambiental haya adquirido importantes niveles de sensibilización en la opinión pública y en los mismos gobernantes, pues ello implica un avance fundamental en el reconocimiento del ambiente como un derecho..."*<sup>173</sup>. Sin embargo, entonces también nos hicimos eco de la preocupación señalada por la Fiscalía General de la República, en el sentido de que el mencionado proyecto de Ley adolecía de carencias relativas a la reglamentación de los problemas ambientales y la coordinación entre los entes encargados de aplicar las sanciones. Alertábamos sobre los posibles abusos que se podían cometer al momento de su aplicación, dadas algunas imprecisiones jurídicas como la tipificación de los hechos delictivos, la excesiva penalización de los actos contra el ambiente (la materia penal es un recurso extremo del que no debe abusarse, pues la orientación básica debe ser la prevención y la conservación ambiental) y la atribución de competencia en la materia a los tribunales agrarios de carácter eminentemente civilistas.

Finalmente el proyecto de Ley fue aprobado a principio de 1992, tras pasar más de dos años engavetado en el Congreso. De esta forma pasa a ser el complemento punitivo de la Ley Orgánica de Ambiente promulgada en 1976, y confirma algunas de las dudas que expresáramos en el

pasado Informe: la Ley Penal del Ambiente pretende establecer las categorías de delitos ecológicos bajo jurisdicción penal y las instancias para su castigo, otorgando a los cuerpos policiales, las Fuerzas Armadas de Cooperación y la Armada la facultad de levantar expedientes cuando detecten alguna acción punible de carácter ecológico en el territorio nacional. Pero la discrecionalidad otorgada a la hora de tipificar el delito, podría traer como consecuencia restricciones a la libertad personal, lo que crearía un marco propicio para que aumente el ya alto índice de violación de los derechos fundamentales.

La aprobación de esta Ley fue anunciada como un gran logro por el Ministro del Ambiente, quién declaró: *"La Ley Penal del Ambiente al entrar en vigencia, será un instrumento indispensable en la política de preservación de recursos naturales y el aseguramiento de una acertada calidad de vida para los venezolanos"*<sup>174</sup>. Pero inmediatamente encontró resistencias, al menos dentro del sector empresarial, agrupado en FEDECAMARAS. Un vocero calificado de esa organización dió a conocer el rechazo a la Ley, alegando que *"el carácter punitivo de la ley desestimularía el ingreso de la inversión"*<sup>175</sup>. Este posible desestímulo a los potenciales inversionistas era considerado el principal 'talón de aquiles' de la Ley, precisamente cuando el modelo de desarrollo económico aplicado en el país desde el inicio de la explotación petrolera, ha privilegiado el factor económico sin contemplar las pérdidas en recursos naturales y deterioro del ambiente.

173 PROVEA: Informe Anual 1990-91, pág. 110

174 La Nación, 27.11.91

175 El Nacional, 31.12.91

Sin negar la importancia del hecho de que las autoridades hayan comprendido la necesidad de legislar sobre la materia, reiteramos que la mencionada Ley adolece de algunas deficiencias jurídicas que podrían dar pie a nuevos abusos contra los derechos individuales. Tal como decíamos en el anterior Informe Anual: *"La solución del problema ambiental no debe ser motivo de un nuevo problema, como serían las implicaciones que a nivel de respeto y ejercicio de los derechos humanos puede tener una Ley eminentemente represiva"*<sup>176</sup>

Por otra parte, no existe multa que pueda resarcir los daños ecológicos, por lo que la aplicación de la Ley Penal del Ambiente debe considerarse más bien como el complemento de una política preventiva que tienda a evitar nuevos daños ecológicos, sin esperar a que se produzcan.

### Reubicación de El Hornito

La afirmación hecha en los párrafos precedentes en el sentido de que en materia ambiental la prevención es el mejor remedio, se confirma lamentablemente con el caso de las poblaciones de El Hornito y La Curva del Pato (Edo. Zulia). En enero de 1992 se iniciaron los trabajos de construcción del pueblo de Villa Hermosa, donde serán reubicados los habitantes de las dos poblaciones antes mencionadas, quienes resultaron seriamente afectados por la contaminación producida por una de las plantas del complejo petroquímico de El Tablazo, propiedad de Pequiven, localizada en la región nororiental del Lago de Maracaibo.

Este proyecto de reubicación, que será financiado por Pequiven, representa un logro que se capitaliza a favor de una comunidad que se movilizó en pro de la defensa de sus derechos: Villa Hermosa es un modelo de planificación que respeta, no sólo los modos de vida de los horniteños, sino incluso las relaciones establecidas entre las diferentes familias. Pero de ningún modo se trata de un reconocimiento por parte de Pequiven de los daños causados a las 1.500 personas contaminadas con mercurio, plomo y arsénico -que no se solucionarán con la mudanza a otra zona, pues son irreversibles-, lo cual deja en entredicho la

seriedad de la industria petrolera a la hora de asumir responsabilidades en el plano ambiental.

Según los representantes de la planta petroquímica de El Tablazo *"la mudanza de El Hornito y la Curva del Pato a Villa Hermosa obedece a la necesidad de dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, la cual en su art. 15 obliga a las empresas básicas del Estado a delimitar su área alrededor, para proteger sus operaciones, bienes nacionales y privados...No hay ni ha habido ningún hornitero intoxicado con mercurio..."*<sup>177</sup> La ubicación de las poblaciones en los límites de esa zona de seguridad sirve de excusa para que la empresa no asuma su responsabilidad, desconociendo de esta forma el informe elaborado al respecto por la Fiscalía General de la República, así como las investigaciones realizadas por un equipo de expertos de la Universidad del Zulia en 1991, donde se demostró la existencia de casos graves de contaminación por arsénico, plomo y mercurio.

Ante el argumento esgrimido por Pequiven cabe preguntarse porqué las previsiones indicadas en la misma Ley Orgánica de Seguridad y Defensa a la que ahora aluden, no fueron tomadas en cuenta a la hora de instalar la planta, a la sazón el complejo petroquímico más grande del país, hace 22 años. De haber cumplido con la mencionada disposición legal, Pequiven nunca habría instalado la planta en los terrenos adyacentes a El Hornito, cuyos habitantes se encuentran ahora irreversiblemente afectados por los gases emanados de la misma.

El daño causado a los horniteños no se reparará con la construcción de un nuevo poblado y por el contrario puede proyectarse a otras comunidades, si la empresa infractora no reconoce su responsabilidad en este caso, pues idéntica situación podría presentarse más adelante, en cualquier parte del país donde la industria petrolera instale una de sus plantas.

### Destrucción de reservas forestales

De acuerdo al Director del General del Servicio Forestal Venezolano, *"Las reservas forestales son figuras amparadas bajo un régimen especial, que han sido creadas a partir de la premisa*

176 PROVEA: Informe Anual 1990-91, pág. 110

177 Diario de Caracas, 29.02.92



*del aprovechamiento racional de los recursos naturales, de forma tal que permitan el suministro de materia prima a la industria forestal nacional, bajo el principio del rendimiento sustentable del recurso bosque. En otras palabras, la tasa de extracción debe estar en equilibrio con la tasa de reposición del bosque".*<sup>178</sup> Sin embargo, es evidente que el Estado propicia el incumplimiento de las normas vigentes en torno a esta materia, como lo demuestran los resultados observados en la reserva forestal de Las Majaguas (Edo. Portuguesa), la cual, a pesar de ser un área legislada bajo régimen de administración especial, fue devastada.

Un riesgo similar corre la reserva de Ticoporo-Caparo, (Edo. Barinas), si bien en diferente circunstancia. Según denuncia hecha por el Servicio Forestal a la Comisión del Ambiente del Senado de la República, *"La reserva forestal de Ticoporo ha venido siendo invadida, especialmente en períodos electorales, alcanzando alrededor de 72.000 hectáreas invadidas con fines agropecuarios con más de 1.200 ocupantes. Ello representa más del 38% de la superficie total de la reserva."*<sup>179</sup> En consecuencia de lo anteriormente dicho, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales No Renovables (MARNR) a través del Servicio Forestal, logró establecer acuerdos con los representantes de los ocupantes para la recuperación de las áreas, cuya condición de Actas Convenios revisó la Procuraduría General. El retardo en cumplir lo que establece el decreto N° 636 del gobierno nacional, para rescatar la reserva forestal de Ticoporo, parece ser producto de presiones de otros sectores.

Por otro lado, las concesiones más importantes, representan a trasnacionales que no cumplen los convenios de repoblar el bosque y de aportar recursos cónsonos con la riqueza que obtienen de su explotación.

### **Caos ambiental al sur...**

Los estados Bolívar y Amazonas, a pesar de ser zonas donde se encuentran las más importantes reservas ecológicas del país, siguen siendo las más sensibles a los ecocidios. Los impactos que se presentan en la zona son producidos por la

178 El Espacio, 15.06.92

179 Idem

180 Diario de Caracas, 24.12.91

importancia económica y estratégica que ha adquirido la región por la actividad minera. Estos impactos ocurren en las dos fases del proceso exploración y explotación y entre ellos cabe señalar:

- Contaminación de las aguas por el mercurio, utilizado por los mineros como método alternativo para la extracción del oro. Se han verificado a razón de 1.250 Kg. de mercurio por año (en el río Cuyuní y Yuruarí se han encontrado niveles de mercurio superiores al máximo permisible por la OMS).
- Cambios significativos en los cauces de los ríos, originados por la acción directa de la minería. Los cambios de mayor relevancia son los represamientos y desvíos de cauces que modifican no solo la morfología original, sino las condiciones globales del medio circundante. (ríos Guaraní, Cuyuní, Supamo, Chichaman).
- Remoción de la vegetación realizada por una deforestación no selectiva, arrasando especies de tierra firme y la vegetación ribereña. Otras veces, se deforesta la vegetación con la finalidad de crear caminos de penetración en zonas vírgenes.

En el Edo. Bolívar, hace unos 4 años la empresa del Estado más importante de la región, la CVG, solicitó al Ministerio de Energía y Minas (MEM), suspender el otorgamiento de concesiones mineras en el bajo Caroní, por considerar incompatible tal explotación con los desarrollos hidroeléctricos proyectados, pero según declara el presidente de la Sociedad Conservacionista de Guayana *"...hoy vemos con gran preocupación el hecho de que sea la propia CVG quien está otorgando permisos para esta actividad... Tenemos serias evidencias de que este manejo contradictorio del problema minero responde a grandes intereses de grupos económicos, políticos y militares involucrados en esta actividad."*<sup>180</sup>

La complicidad de las autoridades ante este gravísimo problema ambiental quedó develada cuando en julio de este año el MEM otorgó 10 concesiones mineras en el monumento natural Tepuy Guaquinina, en abierta violación a la Ley de Ordenamiento Territorial, al Reglamento so-

bre Parques y Monumentos Naturales (que prohíbe expresamente las explotaciones en monumentos naturales) y al Decreto 1233 de fecha 18.01.91, según el cual los tepuyes son "intocables" y fueron declarados monumentos nacionales. Otros decretos se suman a las consideraciones legales, el 1738 de fecha 12.08.91, sobre la eliminación de minería degradante en el Edo. Bolívar y el 1739 de esa misma fecha, asociado a la explotación y extracción de minerales. En este último decreto se establece que cuando al MEM le es solicitada una concesión minera, ésta debe ser remitida al MARNR para que ese despacho haga los estudios legales de impacto ambiental y apruebe, luego de lo cual, el MEM procede a otorgar la concesión.

Este procedimiento no se cumplió, por lo que se incurrió en irregularidades administrativas, además de contravenir las disposiciones legales que existen en materia ambiental.

Ha sido esta actitud la culpable de las explotaciones irracionales en el área, que producen un irreparable daño ambiental. Sin embargo, la presión ejercida por diferentes grupos ambientalistas y por la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados produjo, para el cierre de este Informe, la revocatoria de las 10 concesiones otorgadas por parte del MEM.

### Venezuela en Eco-92

El Estado venezolano elaboró un informe para dar cumplimiento a la resolución 44-228 de la ONU a través de la cual, dicho organismo solicitaba un diagnóstico de la situación ambiental en nuestro país, para ser presentado ante la Cumbre de las Naciones Unidas para el Ambiente y Desarrollo (CNUAD), conocida como la Cumbre de Río.

Este informe oficial sostenía que *"Venezuela no sigue un curso de desarrollo sustentable porque no ha encontrado todavía una forma racional de poner a valer el ingente patrimonio de recursos naturales de que dispone en beneficio de toda la sociedad. Al menos mientras que la pobreza continúe en los niveles actuales, mientras la salud de muchos venezolanos siga afectada por la desnutrición y las enfermedades que tienen origen en las*

*malas condiciones ambientales. Y mientras no exista igualdad de oportunidades para todos no se podrá decir que se ha encontrado un camino sustentable para el desarrollo.*"<sup>181</sup>

A juicio de PROVEA, usar el argumento de la pobreza como excusa para justificar la ausencia de una política de desarrollo sustentable y de preservación del ambiente, resulta inaceptable ya que, como se desprende de los casos antes señalados, gran parte de las agresiones ecológicas promovidas o toleradas por el Estado habrían podido prevenirse con voluntad política y con una acción decidida por parte de las autoridades, que nada tienen que ver con los índices de pobreza de la población.

Más adelante el informe plantea *"Venezuela se encuentra ahora en el difícil período de las políticas de ajuste estructural para restablecer los equilibrios macroeconómicos perdidos y sincerar las bases del aparato productivo. Y se ha visto forzada a aplicar medidas con alto costo social"*.<sup>182</sup>

La posición oficial venezolana en la mencionada cumbre puede resumirse como un cúmulo de contradicciones dentro de las cuales la más evidente la constituye la no correspondencia de las medidas económicas aplicadas en la actualidad con el concepto de desarrollo sustentable.

Los índices de pobreza han aumentado considerablemente a partir de la implementación del paquete de medidas económicas, por lo cual cabe preguntarse *¿cómo podría el país iniciar una trayectoria de desarrollo sustentable, si las políticas económicas propician el crecimiento de la pobreza?* El Estado venezolano lejos de responder a esta evidente inquietud afirmó que *"Dentro de la perspectiva de desarrollo sustentable, la eficacia económica que se busca con las citadas medidas no está reñida con la estrategia a seguir."*<sup>183</sup>, dejando sentado con esta afirmación su disposición de no renunciar a los llamados ajustes estructurales de la economía a pesar del costo social que ello implique.

Ello se evidencia en el hecho de que el Estado Venezolano, a pesar de su discurso en pro de la conservación del ambiente que concretó con la aprobación de la Carta de La Tierra y la suscrip-

181 REPUBLICA DE VENEZUELA: Informe Nacional a la CNUMAD, 1992, pág. 3

182 Op. Cit. pág 5

183 Op. Cit. pág 6

ción a los proyectos referidos a la Conservación de la diversidad biológica, entre otros aspectos, ha tomado y seguirá tomando medidas contrarias a su preservación como son el desarrollo de megaproyectos mineros, petroquímicos y concesiones auríferas en el marco de una política que busca atraer las inversiones extranjeras a quienes no se les imponen mayores controles y regulaciones. Entre estos proyectos cabe mencionar el Proyecto Cristóbal Colón para la explotación de gas en la Península de Paria (Edo. Sucre), el cual pretendió ser aprobado sin los debidos estudios sobre el impacto ambiental, el proyecto de explotación carbonífera en la Sierra de Perijá (Edo. Zulia) y las innumerables concesiones mineras al sur del país.

Las organizaciones ambientalistas no gubernamentales manifestaron desde un primer momento, su rechazo a este informe, aduciendo que no reflejaba adecuadamente la realidad, no compromete a ningún ente oficial al momento de establecer responsabilidades o plantear alternativas, no establece soluciones a futuro y finalmente no fue consultado con las mismas. Para muchos grupos de opinión nacionales e internacionales, la Cumbre de Río no fue más que una reafirmación de la dominación de intereses extranjeros concretamente norteamericanos que, arropándose bajo el discurso ambientalista, pretenden condicionar aún más las relaciones norte-sur.

Vale citar a este respecto, la propuesta de los países industrializados de cambiar deuda externa por naturaleza dentro de lo que se ha conocido como Iniciativa para las Américas, aspecto que

se trató dentro del marco del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas efectuado en nuestro país en febrero de 1992. Dicha iniciativa contempla la explotación por parte de las naciones industrializadas de los recursos naturales de los países de América Latina a condición de una reducción del monto de su deuda externa. Nuestros países deben cumplir con tres requisitos básicos para calificar dentro de esta iniciativa:

- Asumir los programas macroeconómicos del FMI
- Haber puesto en marcha las reformas fundamentales allí exigidas
- Haber acordado con los bancos comerciales un programa de financiamiento.

*"Cualquier enajenación sería inaceptable", declaró el Ministro del Ambiente al referirse a la posibilidad de que Venezuela suscribiera este tipo de negociación, para más adelante agregar que "las leyes venezolanas son muy claras en cuanto al patrimonio y soberanía del país, de manera que sobre eso no puede haber ninguna duda"*<sup>184</sup>.

PROVEA considera que si bien estas declaraciones son positivas, es necesario mantener una actitud vigilante frente a un Estado que ha desarrollado una política coincidente con los planteamientos generales de los organismos financieros internacionales, que ha implementado reformas económicas por ellos propuestas, y que por lo tanto no es descabellado suponer que en materia ambiental termine actuando como lo ha venido haciendo últimamente en desmedro de la soberanía y la autonomía de la Nación.