

B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

...no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, ..."

Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el anterior Informe Anual se señalaba en la introducción de esta sección que "PROVEA ha realizado un primer esfuerzo para conocer la realidad social de Venezuela" y dimos a conocer "el acceso y el grado de satisfacción de las necesidades de la población en cuanto a empleo, educación, salud y vivienda". En esta oportunidad, como producto de nuestra práctica y reflexión sobre la necesidad de velar porque el Estado garantice estos derechos, hemos estimado conveniente profundizar y socializar el marco teórico que los fundamenta.

De la doctrina e instrumentos internacionales se desprende que la totalidad de los derechos humanos, los civiles y políticos (DCP), y los económicos, sociales y culturales (DESC) son complementarios e indivisibles, así como la obligatoriedad del Estado de garantizarlos. En nuestra normativa fundamental, la Constitución de la República de 1.961, los DESC están reconocidos desde el Preámbulo de la misma hasta en los artículos que van desde el 72 al 109.

Al respecto PROVEA ha constatado y expresado públicamente que "la defensa y promoción de los derechos económicos sociales y culturales es prioritaria, en un tiempo histórico donde los Planes de Ajuste de la economía entran en contradicción directa con la obligación del Estado de garantizarlos. Siempre hemos reivindicado que el Estado debe garantizar los derechos humanos de manera integral, sin privilegiar unos sobre otros, pues de nada sirve gozar de derechos civiles y políticos y no tener acceso al trabajo, la salud, la educación y la vivienda, como es el caso de la Venezuela actual".¹⁵

Los DESC tienen por objeto establecer condiciones mínimas de igualdad (de condiciones materiales) que permitan al ser humano el ejercicio del derecho a una vida digna que le corresponde, así como el ejercicio de sus libertades

fundamentales (vida, libertad, seguridad). Los DESC significan para el Estado una obligación de hacer, de desarrollar políticas, de adoptar medidas y de destinar recursos con el objeto de que sean gozados por la población.

Los DCP son exigibles por las personas frente al Estado de modo **absoluto e inmediato**. Absoluto, por cuanto el Estado, salvo las excepciones contempladas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no puede excusarse de respetar estos derechos, e inmediato, por cuanto no puede postergar la vigencia actual de estos derechos so pretexto de su futura vigencia (Art. 2 P.I.D.C.P.).

En cambio, los DESC son exigibles por las personas al Estado de un modo **relativo y progresivo**. Relativo, porque para dar cumplimiento a estos derechos el Estado depende de los recursos de que disponga en un momento determinado, y progresivo, porque se alcanzarían de un modo gradual en el tiempo.

En este sentido, PROVEA considera como punto de partida que el Estado venezolano cuenta y ha contado con los recursos financieros para satisfacer estos derechos, sin embargo salta a la vista que sus políticas actuales están más dirigidas a satisfacer los requerimientos de la banca internacional que a satisfacer las necesidades de la mayoría de los venezolanos. Una cosa es no promover o garantizar -por limitaciones económicas o de otro tipo- el desarrollo de mejores condiciones sociales y económicas para la mayoría de la población, y otra muy distinta es la implantación de políticas francamente contrarias al disfrute de los DESC.

Tanto a nivel nacional como internacional no se ha desarrollado suficientemente un sistema que protejan específicamente las violaciones de que puedan ser objeto los DESC por el Estado. Es en este punto del análisis donde entendemos

que se debe generar un debate amplio y popular, para encontrar entre todos los sectores sociales que no tienen acceso pleno a la educación, la salud, el empleo y la vivienda, alternativas y estrategias para exigir al Estado su pleno disfrute e impugnar las políticas que los contradigan, supriman o disminuyan.

A continuación se presenta un análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y

culturales realizado por el equipo de PROVEA, que ha investigado el acceso y el grado de satisfacción de los mismos en el período cubierto por el presente Informe.

Finalmente, creemos que la conquista y protección de estos derechos está asociada a la labor que en su favor desarrollen las organizaciones sociales, culturales y políticas en defensa de los mismos, exigiendo al Estado que los garantice.

B.1 Derecho a la Vivienda

La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar 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

El problema habitacional en el país ha continuado agravándose toda vez que la mayoría de las familias venezolanas han tenido que dedicar el grueso de sus ingresos a gastos básicos como la alimentación y la salud, abandonando así la posibilidad de proveerse de un lugar adecuado para el desenvolvimiento de la vida familiar, con el agravante de que el Estado no ha sido capaz de llevar a la práctica y ni siquiera de formular políticas habitacionales claras y coherentes.

El déficit de viviendas en el país alcanzaba, según datos aportados por el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) al 1.122.177 unidades para finales de 1988.

La Ley de Política Habitacional (LPH) que entró en vigencia el 1° de enero del presente año, despertó muchas expectativas en el sentido de que fue considerada como un buen sistema para atacar el problema habitacional. Hoy, a 10 meses de implementada, no existe claridad en cuanto a los beneficios de tal ley para la gran cantidad de trabajadores, empleados y profesionales que se ven obligados a cotizar parte de sus ingresos. Para muchos, tal forma de ahorrar actúa en desmedro del ya deteriorado salario y no significa una solución a corto plazo.

Se estima que el ingreso mensual a través de la LPH será de 500 millones de bolívares. De acuerdo a lo estipulado en la Ley, el 1% aportado por el trabajador y el 2% aportado por el patrono

se depositarán en una cuenta individual que no devengará intereses. Tal dinero podrá ser movilizado sólo para financiamiento en la adquisición de viviendas o remodelación de las mismas, de lo contrario, sólo podrá ser disfrutado por los trabajadores cuando éstos cumplan la edad estipulada para la jubilación (60 años los hombres y 55 las mujeres).

Ahora bien, por un lado, debido a los problemas que existen en el sector de la construcción, muchos planes habitacionales se encuentran paralizados, en otras palabras no hay ofertas de viviendas susceptibles de acogerse a los beneficios de la LPH. Por otro lado, el propio MINDUR reconoció que el 90% de los venezolanos no tienen posibilidades de gozar de los beneficios de la ley dado que la misma ofrece financiamiento para viviendas de hasta 750.000 bolívares lo que *"con créditos establecidos al 5.25% de interés en 20 años, implica la obligación de pagar una cuota mensual de aproximadamente 4.000 bolívares, lo que hace que la persona deba ganar de 12 a 14 mil bolívares mensuales de ingreso familiar. Y según estadísticas de la OCEL... el 80% de la población venezolana gana como grupo familiar hasta 14.000 bolívares."*¹⁶

En definitiva, la imposibilidad de acceder a la vivienda por una gran mayoría de la población hace que las ocupaciones de terrenos baldíos y de viviendas deshabitadas se haya constituido en

16 El Nuevo País, 31.05.90

un grave problema social, al cual las autoridades no han sabido dar adecuada respuesta.

En el caso de las ocupaciones a terrenos baldíos nos llama la atención la premura con la que actúan las autoridades competentes para proceder a los desalojos, en contraste con la indiferencia de los entes oficiales para dar respuestas a una problemática tan grave. Lejos de dedicarse al estudio serio y detallado de los terrenos y sus posibilidades de ocupación y habitabilidad y en base a ello generar toda una política habitacional coherente, el gobierno se ha limitado a actuar de manera puntual, mediando en algunos casos y cediendo en favor de los poderosos en otros, lo que ha quedado demostrado en esa práctica injusta y violenta que significa el desalojo.

Lo que pareciera estar detrás de todo esto es el interés desmesurado por obtener mayores ganancias y beneficios por parte de un minoritario sector de especuladores de la industria de la construcción, y lo que es más grave, el gobierno luce incapaz de adoptar medidas que protejan a los inquilinos y a los dueños de bienhechurías. De hecho, los desalojos a inquilinos con muchos años de residencia en viejos edificios se hacen con el fin de incrementar los cánones de arrendamiento, demoler y construir nuevas edificaciones que les signifiquen mayores ingresos o alquilar con fines distintos a la vivienda familiar. Es de hacer notar, como lo señalaba un afectado que *"detrás de todos estos desalojos están la corrupción y el soborno. Hay poderosos intereses económicos detrás de estos desalojos con ventaja y alevosía, ensañamiento violándose todos los derechos humanos"*¹⁷

El problema de la vivienda no se limita a la carencia de las mismas. Creemos que igualmente grave y atentatorio contra los derechos humanos son las condiciones físico-ambientales de muchas

viviendas en el país.

Es bien sabido que la mayoría de la población, sobre todo en las zonas urbanas vive en ranchos ubicados en barrios donde las condiciones de vida pueden calificarse de precarias. A lo interno, muchas de estas viviendas no poseen las condiciones mínimas para el desarrollo de una vida familiar digna. El hacinamiento, producto del poco espacio disponible y de lo numeroso de estos grupos familiares, así como la mala ventilación, la utilización de materiales de deshecho para la construcción, la carencia de artículos y enseres básicos en toda vivienda, agravan aún más el problema. A ello debemos sumar la falta de servicios básicos, fundamentalmente el agua y sistemas de drenaje y aseo, los cuales convierten a estas zonas en fuentes potenciales para el desarrollo de enfermedades. Por otra parte, estas difíciles condiciones de vida donde la recreación, el deporte, los espacios para el desarrollo de iniciativas culturales no existen, hacen sumamente difícil la convivencia humana sobre todo para sector de la población que más necesita de estas actividades: los jóvenes.

Finalmente, el problema de los damnificados por causa de las lluvias es ya un problema regular que ocurre todos los años y al que el gobierno no ha sabido dar respuesta, actuando siempre de forma inmedatista atacando la cuestión de la desocupación y el traslado a otros sectores, olvidando que la prevención de estas situaciones resultaría muchos más beneficiosa tanto social como económicamente.

A modo de conclusión podemos decir que el ciudadano venezolano de los sectores medios y bajos se encuentra totalmente indefenso en materia de vivienda, con lo que el Estado venezolano está incumpliendo uno de los derechos básicos consagrados en la Constitución y reafirmado en varios pactos internacionales.

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.

El año pasado señalábamos en nuestro Informe Anual que *"como ningún derecho, la salud ha alcanzado niveles de decadencia alarmantes"*. Esta afirmación de PROVEA es avalada por la Fiscalía General de la República cuando expresa que *"hay en efecto, crisis asistencial en el país, caracterizada por un progresivo deterioro, deficiente prestación de servicios en todas las áreas, malversación de recursos, manejo inadecuado de las infraestructuras donde funcionan los centros hospitalarios, la aparición de enfermedades erradicadas en otros tiempos, condiciones de insalubridad en esas instalaciones, falta de gerencia, falta de atención a los problemas de personal, mal mantenimiento y muy poca conservación de costosos equipos y material médico-quirúrgico, así como el deplorable estado de los laboratorios, insuficiencia de equipos y la falta de una adecuada medicina preventiva en el país"*.¹⁸

Un breve repaso de lo que ha sido el comportamiento del sector salud en el lapso de este año nos lleva a constatar esa realidad. La reaparición de enfermedades ya erradicadas así como el surgimiento de brotes epidémicos han sido la constante en la vida del venezolano durante este último año.

A modo de ejemplo podemos citar el brote de dengue hemorrágico que sacudió al país en octubre de 1989 y que se extendió hasta mediados del presente año. Se estima que unas 180.000 personas contrajeron la enfermedad la cual dejó víctimas fatales en el orden de las 73 personas, la mayoría menores de 15 años; además la situación respecto al dengue se agravó como consecuencia de la pésima atención hospitalaria y del colapso de los servicios públicos como es el caso del agua. Para el momento del cierre de este Informe se registra un nuevo repunte de la enfermedad.

Los brotes de tuberculosis y paludismo, enfermedades controladas y erradicadas, han re-

aparecido cobrando a su vez numerosas víctimas y los casos se han incrementado en un porcentaje considerable. En 1989 se detectaron 44.627 casos de paludismo con 11 muertes. La gastroenteritis y diarreas infecciosas son causa de atención diaria en nuestros hospitales dejando para el momento un saldo de más de 151 mil casos con 462 defunciones en niños menores de 4 años. Los brotes de hepatitis también se han multiplicado.

Dichas enfermedades están muy relacionadas con factores de orden social que van desde las condiciones alimenticias hasta aspectos físico-ambientales, indicadores del nivel de vida de la población.

Las más recientes investigaciones de organismos como la Fundación para el Estudio y el Crecimiento de la Población Venezolana (FUNDACREDESA) arrojan cifras alarmantes en cuanto al nivel de vida de los venezolanos. Para dicho organismo el 43% de la población, aproximadamente unos 8 millones de personas, se *"encuentran en niveles de vida muy bajos no sólo desde el punto de vista económico, sino también social y cultural"*.¹⁹ Si a ello sumamos los miembros del llamado estrato IV que suman unos 7 millones de personas que tampoco cuentan con un nivel de vida adecuado, encontramos que el índice de pobreza en el país alcanza al 80% de la población. Ello implica entre otras cosas un nivel nutricional muy bajo con las graves secuelas que esto genera en la salud de la población. Según el Dr. Hernán Méndez Castellano, presidente de FUNDACREDESA, *"Está comprobado que la desnutrición produce a las personas que la padecen, fallas musculares y cerebrales que disminuyen ostensiblemente su rendimiento físico e intelectual (...) También se ha demostrado que todos aquellos niños expuestos a desnutrición prolongada durante sus primeros tres años de vida, padecen lesiones irreversibles en su sistema nervioso"*

¹⁸ Fiscalía General de la República, *En Defensa del ciudadano*. Caracas 1.989. pg. 53

¹⁹ El Nacional, 08.07.90

*central que disminuyen sus funciones intelectuales como su capacidad de comprensión y análisis de la realidad que lo rodea. Explica que estos pequeños sufren problemas en su sistema inmunológico que los hacen más indefensos a todas las enfermedades infectocontagiosas como la bronquitis y las diarreas".*²⁰

De hecho el número de víctimas a consecuencia de estas enfermedades se incrementó por causa de la desnutrición. Se estima que la tasa de mortalidad ha venido aumentando progresivamente desde 1987. De acuerdo al Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) del INN, *"estos porcentajes se han elevado hasta alcanzar niveles extremos en el último año y las tasas de desnutrición podrían empeorar, con los nuevos aumentos en los precios de los alimentos de primera necesidad en la dieta diaria del venezolano"*.²¹

Por otra parte, los graves problemas de desnutrición ya se están evidenciando en la conformación física de la población que ha visto disminuir los indicadores de talla y peso sobre todo en el sector de la población ubicado en el estrato V (pobreza crítica).

Hay además otro hecho que llama la atención y es el incremento de enfermedades emocionales: ansiedad, psicosis, stress, depresiones, neurosis, etc. que los especialistas consideran está directamente relacionado con el deterioro de las condiciones de vida, sobre todo con el alto índice de desempleo y el alto costo de la vida. De acuerdo a la Sociedad Venezolana de Psiquiatría (SVP), el 30% de los venezolanos sufre de alteraciones emocionales *"producto, en cierta forma de la situación en que vivimos, no solamente desde el punto de vista económico, sino de inseguridad personal y de perspectivas futuras"*.²²

El nivel de desprotección en cuanto a la salud del venezolano se agudiza al sumársele la crítica situación médico-asistencial en el país. Esta situación afecta a un 87% de la población del país que depende de la atención hospitalaria pública, pues los costos de la medicina privada ha alcanzado niveles absolutamente prohibitivos, que só-

lo la hacen accesible a una minoría de venezolanos.

En un hecho sin precedentes en nuestro país, la Fiscalía General de la República introdujo en el mes de septiembre un recurso de Amparo por el derecho a la salud; ello se hizo a consecuencia de la evaluación de la situación sanitaria que realizó el Ministerio Público en los hospitales de Caracas, que lo llevó a constatar el deplorable estado en que se encuentran los hospitales.

Existe otro factor que agrava aún más la situación y es el que se refiere al acceso a los medicamentos. El acceso a éstos se dificulta por dos razones, por un lado por la política de los laboratorios transnacionales de incrementar el costo de los medicamentos; y por otro, el abandono por parte del Estado de una política preventiva que lleva a la proliferación de enfermedades y por ende a un mayor consumo de medicamentos. El problema inflacionario aunado a los niveles de especulación ha generado una situación insostenible con respecto a las medicinas. De acuerdo con el Dr. Alf J. Milano de la Universidad de Los Andes, *"... los medicamentos representan la mayor fuente de especulación en nuestro país, habiendo alcanzado su máxima expresión a mediados del año pasado, lo cual obligó al gobierno a establecer una cesta básica de medicamentos; pero a finales de año, los medicamentos no sujetos a regulación aumentaron su precio al público alrededor del 600-800%"*.²³ En la práctica dicha cesta básica ha estado signada por la escasez y el encarecimiento y no ha sido una solución eficaz para tal problemática.

Muchos sectores ligados al gremio médico, bioanalistas y de la industria farmacéutica han planteado como alternativa la implementación de la medicina genérica que significa la producción de medicinas "sin marca" lo que abarataría el costo de las mismas. Tal medida, sin embargo, no tendría ningún efecto si los médicos no establecen criterios de prescripción y si ello no va acompañado de un decidido apoyo del Estado.

La Comisión Permanente de Salud de la Cámara de Diputados también ha fijado posición

20 El Nacional, 07.07.90

21 El Nacional, 11.07.90

22 El Nacional, 26.06.90

23 MILANO, Alf J.: *La Crisis de los Medicamentos como violación de los Derechos Humanos*, Congreso de DDHH-U.C.V. Junio 1.990

con respecto al problema de la salud, al afirmar que: *"el grave y acelerado deterioro de los servicios médico-asistenciales del país y el crecimiento desmesurado de la pobreza que ya alcanza más del 80% de las familias venezolanas..."*²⁴ son las causas del deterioro del sector salud en el país.

Todo esto ocurre a pesar de que el Estado gasta -pues no puede llamarse inversión- unos 30 mil millones de bolívares al año en este sector. La falta de eficacia comprobada en la práctica nos lleva a concluir que la crisis del sector salud es estructural que amerita por parte del Estado algo más que soluciones paliativas como es el caso de el Programa de Atención Materno Infantil (PAMI) y algunas otras iniciativas que, al igual que en el sector Educación, han desviado lo que debería ser el verdadero objetivo del Estado en cuanto a salud se refiere. La Comisión Permanente de Salud de la Cámara de Diputados ha propuesto un cambio de las estructuras del servicio en la búsqueda del Sistema Nacional de Salud, con especial énfasis en la atención primaria, la participación de la comunidad organizada.

La respuesta que de manera indirecta ha venido dando el gobierno en materia de salud, apunta en un sentido contrario. Nos referimos a la intención de privatizar este servicio, vital y consagrado como derecho fundamental en nuestra Constitución. Por ello, aún cuando el Presidente ha afirmado que la salud no será privatizada, no deja de preocuparnos que altos voceros de su administración, incluyendo al propio Ministro de Sanidad, hablan con insistencia sobre esta posibilidad. Más preocupación nos causa el que, en lo que pareciera ser un intento de confundir a la opinión pública, el término privatización adquiere diferentes matices; "socialización", "semi-privatización", "cogestión administrativa" se han convertido en argumentos que en el fondo ocultan la verdadera intención del gobierno de descargarse de la obligación económica que le representa atender al sector salud, calculada en un 5,5% del presupuesto nacional. Por otra parte, y a fin de crear un ambiente favorable en la opinión pública hacia la privatización, se ha venido utilizando el argumento de la ineficacia oficial que, si

bien tiene fundamento, ha venido acompañado de toda una política de sabotaje que consiste en parar o retrasar los suministros a los hospitales.

Para Miguel Vega, Director Nacional de los Servicios de Atención Médica del Ministerio de Sanidad y Asistencia y Social (MSAS), no debe hablarse de privatización sino de *"socialización de los servicios de salud, porque de lo que se trata es de darle participación a la comunidad en el manejo de los centros asistenciales, entendido como tal, tanto en el aporte económico como en la supervisión financiera y operativa"*.²⁵

Para Euclides Moreno, Director del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), la alternativa es la semiprivatización o cogestión administrativa *"que consiste en entregarle a los médicos, farmacéutas, bioanalistas y odontólogos en calidad de comodato las instalaciones hospitalarias al igual como si estuvieran en el ejercicio privado, le cobrarán al Instituto, los materiales y la consulta de cada paciente"*.²⁶ Esto, contando con que la seguridad social deja mucho que desear y que el número de desempleados (y por tanto no amparados por el Seguro Social) irá aumentando progresivamente, no constituye una solución real al problema de la atención hospitalaria.

Si bien la problemática de la salud es muy compleja creemos que acepta otras salidas como las que han planteado La Federación Médica de Venezuela (FMV) y la Comisión Permanente de Salud de la Cámara de Diputados.

La FMV se ha opuesto radicalmente a las iniciativas privatizadoras y por su parte ha planteado alternativas concretas. En su reunión ordinaria del año 89 una de las recomendaciones adoptadas por la FMV fue la de impulsar la Atención Primaria *"dándole prioridad a la formación de médicos generales o de familia y limitar la de los especialistas a las realidades de morbilidad nacional"*.²⁷ La atención primaria permitiría disminuir notablemente los costos pues se trabajaría básicamente a nivel preventivo; ello debe ir acompañado de una buena y eficiente red de centros ambulatorios y de una sectorización de los servicios (descentralización).

24 Diario de Caracas, 05.12.89

25 El Nacional, 14.07.90

26 El Nacional, 27.07.90

27 Diario de Caracas, 03.06.90

En este sentido, PROVEA coincide con el Ministerio Público cuando expresa que "Si el Estado Venezolano no garantiza el derecho a la salud, transgrede su propio ordenamiento jurídico, viola

los pactos internacionales y es responsable de retardar socialmente el desarrollo de la población, con la consiguiente promoción de conflictos sociales".²⁸

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

La crisis educativa por la que atraviesa el país podemos ubicarla como una crisis global que toca tanto aspectos pedagógicos como aspectos de orden económico social de quienes en ella intervienen.

Garantizada en nuestra Constitución Nacional como un derecho social cuyo objetivo es el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana, la educación en nuestro país pareciera estar apuntando hacia objetivos diametralmente opuestos.

Haciendo un breve análisis de las condiciones que caracterizan a la educación en la Venezuela de hoy, encontramos cuatro grandes factores: deserción, repitencia, retardo pedagógico e incapacidad para absorber nuevos escolares.

La deserción, entendida como el abandono definitivo de la escolaridad, ocurre en todos los niveles de la educación aunque se agudiza en los grados superiores. Según cifras del Ministerio de Educación, de cada 100 niños que comienzan la educación básica solo 57 alcanzan el 6° grado y 33 el 9° grado, es decir que un porcentaje muy reducido de venezolanos logra una preparación mediana ya que la instrucción recibida hasta el 9° grado no puede considerarse completa en función de formar un individuo apto para incorporarse exitosamente al mercado de trabajo y capaz de desarrollar un nivel de vida digno.

La repitencia ha alcanzado índices del 20% para la educación básica; ello en cifras absolutas

significa que de 3 millones 777 mil 575 alumnos, 755 mil 515 repitieron el año escolar, siendo que la mayoría de las veces no se conoce ni se estudia a profundidad porque se produce este fenómeno. La repitencia tiene que ver con factores de orden económico-social que se abordan más adelante, sin embargo queremos destacar que como consecuencia se va generando un niño desadaptado, muchas veces rechazado y expuesto como el que más a ser un potencial "desertor" del sistema educativo formal. En consecuencia, el retardo pedagógico se ha incrementado hasta alcanzar un 15% para el año escolar 89-90, lo que indica que muchos niños se encuentran en un determinado nivel de escolaridad con una edad muy superior a la que les corresponde, lo que produce mayor dificultad en estos niños para aprender habilidades y destrezas específicas y contribuye a que vayan desinteresándose y abandonando la escolaridad. Todo esto se refleja en definitiva, en una decepcionante cifra en cuanto al rendimiento académico que refleja que el 80% de los bachilleres obtuvo notas de 12 puntos o por debajo de esto.

A nivel macrosocial el deterioro de la situación educativa se evidencia en los índices de analfabetismo que establecen que 1.700.000 venezolanos (más del 10% del total de la población) no saben leer y escribir y que a ellos se irán sumando en lo inmediato el porcentaje de desertores anuales.

La incapacidad para absorber nuevos escolares es quizás el aspecto que más crudamente nos muestra el estado de la educación en Venezuela.

De acuerdo a informaciones recientemente reseñadas en la prensa, "... en Venezuela 2 millones 472 mil 894 niños entre cero y cinco años no han sido incorporados a los beneficios de una atención en la etapa más delicada del desarrollo de su personalidad, aparte de que más de 700 mil 800, entre seis y quince años, están fuera del sistema".²⁹ De hecho, el propio Ministerio de Educación (ME) ha reconocido que el 64% de los niños en edad preescolar no encuentran cupo en el sistema educativo. El Ministro de Educación, Gustavo Roosen, admite que en el área de Educación Preescolar el despacho de educación "ha logrado poco. De hecho hemos constatado que la matrícula, en términos absolutos se ha venido cayendo".³⁰

A nivel de la educación básica el porcentaje de incorporación al sistema educativo formal alcanza el 90%, pero el mismo disminuye abruptamente en la educación media y superior al 24%. Es decir, que para la mayoría de los educandos en el país no está garantizada su permanencia en el sistema educativo. El caso de la educación superior constituye un ejemplo ilustrativo; de acuerdo al rector de la UCV, Dr. Luis Fuenmayor, "De los 200.000 aspirantes por año actuales solo menos del 25% tienen cupo en las universidades públicas y privadas".³¹

Al tratar de encontrar alguna explicación a esta situación, no podemos menos que señalar que ella es una consecuencia directa del plan de ajustes económicos que lleva adelante la actual administración. Aún cuando el deterioro del nivel de vida viene produciéndose desde hace varios años, es desde febrero del 89 que ha causado un severo impacto en las grandes mayorías, que se refleja en la dificultad cada vez más marcada de acceder a la educación.

La deserción escolar está vinculada a factores socio-económicos. La incorporación temprana al mercado de trabajo surge como un primer factor que atenta contra la continuidad del niño en el sistema educativo formal. El bajo poder adquisitivo de la gran mayoría de familias venezolanas imposibilita que éstas puedan cubrir sus necesidades más básicas, como es el caso de la

alimentación; dentro de este cuadro, cada miembro de la familia es inevitablemente arrojado al mercado de trabajo, lo cual se refleja en el número cada vez mayor de niños que se encuentran trabajando en la calle en actividades informales. De acuerdo a la CTV en términos conservadores, existen en el país 250.000 niños trabajando en la calle.

La Acción del Estado.

Cada vez es más difícil para la familia venezolana contar con los medios para garantizar la educación de sus hijos. Los útiles y uniformes escolares, la merienda y el pasaje diario, así como las cuotas de inscripción pasan a ser gastos secundarios para un grupo familiar cuya prioridad es sobrevivir. Actualmente el gobierno nacional lleva a cabo un plan de dotación escolar, a través del reparto de útiles y uniformes escolares. A lo largo del año ha desarrollado el programa Beca Alimentaria y del vaso de leche escolar. PROVEA considera que éstas son iniciativas que deben mantenerse pero le preocupa que se haga énfasis en ellas sabiendo que atacan el problema de forma superficial y cubren sólo una pequeña parte de la población que las necesita. También es preocupante que tales iniciativas adquieran un carácter manipulador al ser utilizadas con fines electorales, como ocurrió en las elecciones de diciembre pasado, cuando a escasos meses de la votación, y luego de varios meses de infructuosa espera se comenzó a pagar la Beca Alimentaria.

Sin embargo, lo que parece más grave es que el Estado ha soslayado sus función primordial de desarrollar la educación en el país, enfatizando por el contrario la actitud asistencialista de efectos inmediatos. De acuerdo a Orlando Albornoz, destacado educador e investigador de nuestro país, iniciativas como la beca alimentaria reflejan que "... el Ministerio de Educación ha abandonado su capacidad de gestión en el área de producción del saber para convertirse en una unidad de distribución de bienes..."; agrega además que "...si la inversión destinada a la beca alimentaria se hiciera para retener alumnos y a docentes en la escuela, convirtiendo a la misma en un

29 El Nacional, 29.09.90

30 El Nacional, 30.06.90

31 Últimas Noticias, 23.04.90

*elemento multiplicador de una alimentación sana, por medio de los comedores escolares, se podría hablar de un crédito educativo. Incluso, la beca alimentaria no ha cambiado para nada a la escuela ni a los docentes ni a los alumnos, ni se garantiza que la nutrición de los niños pobres mejore por esta vía".*³²

La deserción, la repitencia y el retardo pedagógico son también consecuencia de la situación físico-alimentaria de la mayoría de nuestros niños. De acuerdo a resultados de investigaciones recientemente realizadas el 27% de la población infantil padece de desnutrición crónica y el 75% de mala nutrición. *"La desnutrición crónica provoca en los pequeños que la padecen severos daños en su sistema nervioso central que limitan su capacidad intelectual y no les permiten alcanzar un buen rendimiento en la escuela"*³³. Por ello el argumento de la excelencia académica debe ser sustituido por el de la democracia educativa para garantizar un acceso equitativo a la educación superior. Sin embargo, otros elementos apuntan hacia su posible privatización como es el proyecto de Ley de Educación Superior que se encuentra paralizado ya que en los puntos que se refieren a la privatización no existe claridad ni consenso.

La absorción de nuevos estudiantes tiene que ver directamente con la dotación de infraestructura y personal calificado para impartir una educación adecuada a los requerimientos del país. La tendencia en los últimos años ha sido la de ir reduciendo cada vez más los recursos económicos destinados a la educación, no sólo para la construcción de nuevas escuelas sino incluso para el mantenimiento de las ya existentes. El estado de un gran número de planteles escolares sobre todo aquellos ubicados en las zonas marginales y campesinas es de total abandono tanto en su aspecto físico como docente. Por citar un ejemplo, en el Edo. Zulia 8 de cada 10 escuelas se encuentran destrozadas por falta de mantenimiento, y en el Edo. Carabobo más de 200.000 niños carecen de escuelas por que no existe planta física que los albergue.

En otro sentido el problema del cupo se ha venido agravando debido al éxodo hacia las es-

cuelas públicas de un importante sector de la población que durante muchos años estuvo ubicado en la educación privada. A medida que la clase media se ha ido empobreciendo, se ha visto obligada a reducir costos y trasladar sus gastos a lo estrictamente necesario. Ello ha restringido aún más el acceso a la educación.

Otro aspecto que incide sobre la problemática educativa en el país es el que se refiere a la situación socioeconómica de quienes tienen en sus manos la obligación de impartirla. A nivel de la educación básica, el pasado año escolar estuvo caracterizado por un fuerte nivel de conflictividad entre los maestros y el ME. Se realizaron numerosos paros que culminaron con una huelga nacional a mediados del mes de marzo, que tuvo como marco la discusión del III Contrato Colectivo del Magisterio. Aún así, los maestros no lograron firmar un contrato que les garantice la seguridad económica que les permita asumir su trabajo sin mayores angustias. Por el contrario se ha seguido incrementando el número de docentes que recurren al doble turno, es decir que trabajan en dos escuelas, lo que si bien les permite un cierto respiro económico, repercute negativamente sobre la calidad de la educación, pues el docente no obtiene el mismo rendimiento cuando debe doblar su jornada de trabajo.

A nivel de la educación técnica y superior, las universidades, institutos y colegios universitarios continúan teniendo problemas con su presupuesto y con la dotación de sus plantas físicas lo que en la práctica ha significado el funcionamiento de este sector bajo la presión y la amenaza constante de paros, huelgas y conflictos en general que a su vez se reflejan en el comportamiento académico de los estudiantes.

Ante un cuadro tan complejo, el gobierno ha manifestado de manera muy sutil su "imposibilidad" de atacar la situación, y como alternativas está planteando soluciones que apuntan hacia la "autogestión" y "cogestión". De hecho, el Ministro, Gustavo Roosén, declaró recientemente que *"el Estado debe garantizar la educación, no impartirla"* y agregó que: *"Debemos crearle competencia a la educación pública, el Estado tiene todo el peso de la educación en Venezuela"*³⁴. Por un

32 El Nacional, 08.09.90

33 El Nacional, 11.07.90

34 El Nacional, 08.09.90

lado no entendemos cómo puede deslindarse la obligación de garantizar la educación del hecho de impartirla directamente, de acuerdo a su obligación constitucional; y por otro nos preocupa la expresión utilizada por el ministro "crearle competencia" pues ella no puede interpretarse sino como la apertura de todo un proceso privatizador que significaría la reversión de la obligación del Estado de implantar un sistema gradual y progresivo de educación gratuita a todos los niveles. Además, existe un 80% de la población en situación de pobreza, lo que hace imposible el ejercicio de la libertad de opción en la escogencia del sistema educativo a que se refiere la Declaración Universal de Derechos Humanos, y por lo tanto cualquier pretensión de mejoramiento de la calidad de la educación mediante la competencia, resulta ilusorio.

Algunas tendencias que hemos constatado en la práctica nos permiten confirmar lo anterior. En el caso de la Educación Superior, la Prueba de Aptitud Académica, así como la selección de estudiantes a través del promedio de notas están haciendo que la escogencia de los mismos tenga que ver con los privilegios que otorga la educación privada, ya que la mayoría de los aceptados provienen de este sector donde el promedio de notas es superior al de la educación pública. En este sentido el rector de la UCV ha manifestado que *"... la tendencia que se está produciendo nos permite concluir que a la vuelta de unos cuantos años, vamos a tener una universidad donde el acceso va a ser fundamentalmente a capas medias*

*altas o clases altas"*³⁵. Por ello el argumento de la excelencia académica debe ser sustituido por el de la democracia educativa para garantizar un acceso equitativo a la educación superior. Sin embargo, otros elementos apuntan hacia su posible privatización como es el proyecto de Ley de Educación Superior que se encuentra paralizado ya que en los puntos que se refieren a la privatización no existe claridad ni consenso.

Las iniciativas autogestionarias y cogestionarias han ido llevándose a la práctica sobre todo en los niveles primarios de la educación. En muchos lugares se está recurriendo a la utilización de infraestructura ya existente en las diversas comunidades y a la escogencia de personas de la misma comunidad para asumir labores docentes. Con ello, el Estado está trasladando hacia la misma población los gastos que le significan la dotación de infraestructura y personal calificado; lo que en términos generales puede considerarse una forma de ir semiprivatizando la educación en estos niveles con el agravante de que tampoco se está garantizando la calidad adecuada para la misma.

Creemos que el gobierno debe poner el énfasis en un estudio responsable de la situación educativa del país lo que inevitablemente lo llevará a constatar que los efectos de su política económica están causando un serio deterioro en un derecho que durante muchos años se consideró un éxito de la democracia al lograr masificar realmente la educación en el país.

B.4 Derechos de los Trabajadores

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

Artículo 84 de la Constitución de la República de Venezuela

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

Artículo 85 de la Constitución de la República de Venezuela

Legislación: Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo

Denuncia ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT

Numerosos sindicatos y organizaciones sindicales presentaron, en el mes de junio, ante el OIT una fundamentada denuncia por "la violación del Estado Venezolano de los derechos laborales y libertades sindicales" de aprobarse el Anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo, aprobado ya por la Cámara de Senadores. A esta iniciativa PROVEA adhirió como parte denunciante, en el entendido de que esta problemática trasciende el marco de los trabajadores organizados e involucra a todos los sectores sociales afectados.

La denuncia consta de una introducción y seis capítulos en donde se detallan los retrocesos de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

En el Capítulo 1 sobre "los Convenios Internacionales y su valor en el orden interno" el Art. 60 del cuestionado proyecto "relega los convenios internacionales a una mera fuente supletoria del derecho, de tercera categoría", cuando es sabido "que estos convenios son leyes aprobadas por el Congreso de la República y que el Estado tiene el deber "insoslayable de honrarlos, cumplirlos, hacerlos cumplir y mantenerlos en su categoría normativa".

El Capítulo 2 denuncia los cambios previstos en la "Jornada de Trabajo". El Art. 208 del Proyecto denunciado reza lo siguiente: "Los límites fijados para la jornada diaria podrán modificarse por acuerdo entre patrono y trabajador, siempre que se establezcan provisiones compensatorias en caso de exceso, y a condición de que el total de horas trabajadas en un lapso de seis semanas no exceda un promedio de cuarenta y cuatro horas por semana". Ante ello los denunciantes afirman que "como podrá observar el Comité de Libertad Sindical, esta disposición significa un retroceso respecto a la gran conquista de todos los obreros del mundo, para quienes la jornada de trabajo en ningún caso podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho por semana". También explican que este artículo es contradictorio con "el artículo 86 de la Constitución de la República de Venezuela que además prevé la disminución progresiva

de la misma" y con la Ley del Trabajo vigente que fija "como norma de orden público la jornada máxima de trabajo semanal en cuarenta y ocho (48) horas y la diaria de ocho (8) horas". Por otra parte "el Proyecto de Ley en su artículo 202 admite una de las prácticas más peligrosas para la vida del trabajador y en general, para la seguridad industrial al permitir a los empleadores ampliar la duración de la jornada diaria, que comúnmente conocemos como el llamado 'redoble'. Por su parte, el artículo 328 del mismo proyecto dispone que la duración del trabajo en la agricultura y en la cría podrá elevarse hasta sesenta (60) horas semanales".

El Capítulo 3 de la denuncia describe pormenorizadamente la "consecuente intervención de la Administración en la actividad sindical de los trabajadores, lesionando de esa manera la libertad sindical". A través de 67 artículos el nuevo proyecto "mantiene el principio autoritario contenido en la Ley de 1936, mediante el cual el Ministerio de Trabajo en Venezuela tiene la facultad discrecional para autorizar mediante el registro, inmiscuirse en el funcionamiento e incluso suspender o disolver organizaciones". Para agravar la situación el nuevo Proyecto "incluye una mayor gama de medios de injerencia del Estado en la vida de los sindicatos, llegándose al extremo de aumentar los requisitos administrativos previos para la creación de los sindicatos y los correspondientes a su funcionamiento". En concreto "se eleva a 30 el número de trabajadores para constituir un sindicato de empresa y a 300 el profesional o por rama de industria (Art. 438 y 439), lo que representa un aumento del 50 por ciento y un 650 por ciento respectivamente". Asimismo, "impide a los extranjeros formar parte de la Junta Directiva de los sindicatos, a menos que tengan 10 años de residencia en el país y previa autorización del Poder Ejecutivo (Art. 425)". Otros de los aspectos denunciados es que "se desmejora la protección a los trabajadores que son miembros de Juntas Directivas de sindicatos al establecerse el Sindicato Nacional por rama de actividad económica sin perverse fuero sindical para los directivos de las seccionales por región, estado, localidad, empresa o establecimiento, que formen parte de

dicha estructura"

El Capítulo 4 analiza las limitaciones al derecho a Huelga en el nuevo Proyecto, que comienza con la definición de huelga que hace el artículo 512 que dice *"la huelga consiste en la suspensión pacífica, colectiva, concertada y temporal de las labores por parte de los trabajadores con ocasión de un conflicto colectivo"*. En este sentido los denunciantes recuerdan que *"el artículo 365 del Reglamento de la Ley de Trabajo vigente contiene una definición de la huelga objetiva y adecuada y al mismo tiempo en párrafo diferente prohíbe la ejecución de actos de violencia durante el conflicto"*, lo que consideran más objetivo. También se denuncia que el Proyecto *"despoja de la titularidad del derecho a huelga a los trabajadores como personas colocándolo como derecho de los sindicatos"*, siendo esto contrario al artículo 92 de la Constitución Nacional que establece que *"los trabajadores tienen el derecho a huelga..."*. Esta situación es un retroceso a la normativa vigente contenida en la actual Ley de Trabajo en los artículos 216, 217 y 218.

El Capítulo 5 analiza la Contratación Colectiva donde *"el Proyecto de Ley atribuye el derecho a contratar colectivamente a las organizaciones sindicales, con lo cual deja a los trabajadores no agremiados sin la posibilidad de ejercer este derecho"*, lo cual está consagrado en la Ley vigente en los artículos 48 y 50, respectivamente.

En el Capítulo 6, que trata el tema del Salario los denunciantes afirman que *"observamos que nuevamente se introduce un criterio de flexibilidad que pretende considerar elementos de la remuneración como no integrantes del salario"*. Los artículos 136 y 137 son por ello cuestionados; expresamente la denuncia aclara que *"la desmejora de los derechos de los trabajadores podría ser más grave de lo apuntado de aprobarse definitivamente el artículo 136 del Proyecto de Ley el cual define desde el punto de vista técnico en forma inadecuada el salario, como la retribución que corresponde al trabajador 'por su valor', lo cual pretende que los pagos por concepto de vacaciones, días feriados y descanso semanal no sean de carácter salarial, al no estar éstos directamente relacionados con la labor"*. Estas modificaciones contrarían el artículo 73 de la actual Ley de Trabajo, el Convenio N° 95 de la OIT (relativo a la protección del salario) y al artículo 1° del Con-

venio 100 de la OIT.

La denuncia finaliza llamando la atención sobre otros aspectos que desmejoran la situación actual de los trabajadores venezolanos como *"la discriminación que persevera en el Proyecto de diferenciar a los trabajadores del sector público de los trabajadores del sector privado sometidos a un régimen jurídico normativo diferente; la derogatoria de la Ley Contra Despidos Injustificados sin garantizar un sistema de estabilidad más eficaz; se reproduce la figura del contrato de trabajo por tiempo determinado que ha servido para burlar la contratación colectiva"*.

Modificaciones propuestas

Las propuestas que acordaron los mismos denunciantes ante el Congreso de la República, para que se garantice la mantención y la ampliación de las conquistas hasta ahora logradas, son las referidas, en primer lugar, a las **Relaciones Colectivas de Trabajo** y en segundo lugar, las referentes a las **Relaciones Individuales de Trabajo**.

El detalle de las propuestas es el siguiente:

I. Relaciones Colectivas de Trabajo:

1. Sobre la ORGANIZACION SINDICAL se propone:

a) No aumentar el número de miembros para la constitución de organizaciones sindicales.

b) Mantener las disposiciones contempladas en las Leyes aprobatorias de los Convenios de la OIT 87 y 98 respectivamente que protegen la libertad sindical contra posibles injerencias del Estado.

c) Desarrollar y garantizar la disposición constitucional que en el artículo 91 garantiza el funcionamiento de sindicatos y la inamovilidad de los dirigentes sindicales.

d) Eliminación del Art. 60 que relega a los Convenios Internacionales de la OIT a mera fuente supletoria y mantener el respeto a los mismos.

2. Sobre las NEGOCIACIONES COLECTIVAS:

a) Que el derecho a contratar colectivamente se mantenga inherente a la voluntad de un grupo de trabajadores independientemente de que estén o no organizados sindicalmente

b) La derogatoria de los Instructivos presi-

denciales 35 (ahora 6) y el decreto Ley 440 que imponen el arbitraje obligatorio y que cercenan el derecho a huelga.

3. Sobre los CONFLICTOS COLECTIVOS Y EL DERECHO A HUELGA:

a) La huelga debe mantener el carácter de derecho inherente a la persona humana (en este caso los trabajadores) y así debe declararse expresamente y no reducirse a los sindicatos.

b) La huelga no requiere, para su ejercicio otra condición que la voluntad de los trabajadores peticionarios y el transcurso de un tiempo prudencial (120 horas continuas) desde que se informa a la Inspectoría de las peticiones en disputa. Todas las gestiones conciliatorias se realizarán en ese lapso y son de la responsabilidad del Inspector del Trabajo.

c) Debe derogarse el artículo 237 de la Ley de Trabajo vigente que se mantiene en el proyecto, en el cual se faculta al gobierno a ordenar la reanudación de labores y someter la regulación (de aquellas huelgas que se efectúan en áreas de servicios esenciales de la población) a lo dispuesto en la Constitución para la restricción y suspensión de las garantías constitucionales.

d) Derogatoria de las disposiciones de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional que restringen la huelga y su ejercicio en las empresas de servicios públicos y en otras que afectan la vida económico-social de la República (Art. 37); también las que prescriben la militarización de la zona que circunda las industrias básicas (Art. 15); así como las que permiten al Presidente de la República, previo a cualquier declaración del Congreso Nacional, la militarización del personal que trabaje en servicios públicos e industrias básicas o el empleo de las fuerzas armadas en conflicto laborales.

e) Eliminación de la caracterización de la huelga como "pacífica" y de la sanción de cárcel a los dirigentes sindicales.

f) Mantener la duración de los efectos de los laudos arbitrales en 6 meses como lo establece la ley actual.

g) Eliminación del Art. 8 que impide la huelga y la contratación a los empleados públicos.

h) Un régimen de sanciones a los patronos que incumplan las disposiciones legales que realmente sea disuasivo.

II. Relaciones individuales de trabajo

1. Sobre el CONTRATO DE TRABAJO

a) Eliminación del Art. 208 del actual Proyecto, que establece que "*los límites fijados para la jornada de trabajo podrán modificarse por acuerdo entre patronos y obreros*", pues favorece la extensión de la jornada más allá de las 8 horas de trabajo.

b) Eliminación del Art. 333 del actual Proyecto, que establece que la jornada de trabajo en el área rural podrá extenderse a 60 horas.

c) Propender a proteger la estabilidad laboral como derecho fundamental de los trabajadores.

d) Mantener el período de prueba de 30 días como está estipulado actualmente en el art. 39 del Reglamento de la Ley de Trabajo actual.

2. Sobre EL SALARIO

a) La adopción definitiva de la definición de salarios de los Convenios 100 y 95 de la OIT, en defensa del concepto de salario integral.

b) Mantención del actual régimen de prestaciones sociales.

PROVEA, como las organizaciones sindicales que presentaron la denuncia ante la OIT no se oponen al Proyecto de Ley en su totalidad; respaldamos obviamente las mejoras y beneficios allí contemplados, pero rechazamos categóricamente los aspectos negativos y reclamamos su modificación ya que de lo contrario serán mayores los retrocesos que los avances en esta materia.

Logros obtenidos

Estas acciones ante la OIT y el Congreso Nacional dieron parcialmente sus frutos al lograrse en el mes de septiembre que la Comisión Bicameral rectificara, en parte, aspectos negativos de la Ley. Entre esos logros, cabe destacar: a) eliminación de la definición de la huelga como acción "*concertada y pacífica*" de los trabajadores; b) se mantiene el actual número de trabajadores necesarios para constituir sindicatos de empresa y profesionales, mientras se fijó en 150 el número para constituir sindicatos nacionales;

c) se establece la protección con fuero sindical para los miembros de las Juntas Directivas Seccionales de los Sindicatos Nacionales; d) se da amparo a los trabajadores del sector público; e) se suprime el período de prueba que pretendía ser elevado a 90 días.

El proyecto, sin embargo, a juicio de las organizaciones denunciantes, contiene todavía disposiciones contrarias a los derechos de los trabajadores. Entre éstas, el artículo 208 que flexibiliza la jornada laboral o el 333 que establece la jornada laboral en el campo de 60 horas semanales. También persisten las restricciones de las huelgas al ámbito de las empresas y la ilegalidad de las huelgas nacionales por reivindicaciones globales de los trabajadores. El régimen de sanciones para los patronos en caso de incumplimiento

de la ley sigue siendo sumamente benigno, lo que les permitiría desacatar fácilmente la ley. El artículo 414, contraviene el Convenio 87 de la OIT, al poner restricciones a los extranjeros para realizar actividades sindicales.

Por último, un aspecto determinante al que las organizaciones sindicales se oponen frontalmente es a la pretensión de los sectores empresariales de eliminar el actual régimen de prestaciones sociales, que PROVEA considera un derecho adquirido e irrenunciable. La propuesta empresarial pretende pagar anualmente las prestaciones sociales, lo que desmejoraría la situación actual que establece el pago de las prestaciones al finalizar la relación de trabajo, actualizadas según el último sueldo recibido.

Empleo

Según cifras de la OCEI, la fuerza de trabajo para el primer semestre de 1.990 se situó en 7.042.039 personas de las cuales el 89,1% se encontraban empleadas (6.275.536), mientras que el restante 10,9% (766.503) estaban desempleadas. Del primer semestre de 1.989 al primer semestre de 1.990 la tasa de desempleo subió del 8,7% al 10,9%. El análisis del desempleo según las ramas de la actividad económica muestra que la construcción (23,4 %) y las industrias manufactureras (12,7 %) son las que están por arriba del promedio nacional (10,9%), representando entre ambas el 38,3% de la desocupación del país (293.895 desempleados). Las cifras de la OCEI discriminan también la participación del sector privado y público en los niveles de ocupación, a quienes corresponde el 79,8% (5.007.254 empleados) y 20,2% (1.268.282), respectivamente. Importante es destacar que las cifras de la OCEI afirman que la cantidad de nuevos empleos generados en el lapso estudiado fue de 160.110 de los cuales el sector público absorbió el 58,9% y el 41,1% el sector privado, lo que demuestra que a pesar de que la orientación de la política económica favorece al sector privado, éste no responde al llamado a la productividad sino que privilegia sus esfuerzos hacia actividades especulativas o financieras en detrimento de la inversión y la producción.

A un año de la aplicación del actual **paquete económico** otro de los efectos negativos detectados, que inclusive preocupa al sector gubernamental es el referido a la alta rotación laboral que se manifiesta a partir de enero de 1.990. Durante el primer cuatrimestre del año '90, se ha producido un fenómeno de sustitución de personal con más antigüedad y nivel de salario, por personal nuevo contratado en peores condiciones salariales y de trabajo en general. Se estima que en la pequeña y mediana industria, el tiempo de duración en el empleo (rotación laboral) es inferior a los tres meses, lo que afecta el derecho a la estabilidad laboral garantizado por el artículo 88 de la Constitución de la República.

Los informales en Venezuela

Otro indicador importante es el crecimiento para el primer semestre de 1.990 del sector "informal" de la economía, que llegó al 40,8% (2.561.680 personas) mientras que en el primer semestre de 1.989 representaban el 38,3% lo que significa un incremento del 2,5%. Esta cruda realidad, y el desconocimiento que sobre este importante sector social existe en nuestro país, nos ha llevado a incluir en este Informe un extracto de un estudio realizado por la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de Oficinas y Comercio (FENASITROC) que nos ilus-

tra sobre esta realidad que afecta a un sector mayoritario de la sociedad.

"Para quienes hemos sido actores directos del fenómeno, la informalidad es más que un problema académico. Es nuestra propia existencia" ³⁶, con esta frase los autores del trabajo reafirman la importancia de dar a conocer sus conclusiones, que son su propia vida. Para FENASITROC *"...la informalidad ha sido una constante en la Venezuela del siglo XX. Sus orígenes se remontan a la conformación misma de la sociedad contemporánea. En la base socio-histórica de este fenómeno encontramos tres factores determinantes: la migración campo ciudad, la explosión demográfica y la industrialización sustitutiva de importaciones. La combinación de estos tres factores da origen a lo que los estudiosos del PREALC (OIT) denominan 'excedente estructural de mano de obra'. Lamentablemente la OCEI proporciona cifras sólo a partir de 1.969. Sin embargo, la constancia en el tiempo de otros indicadores estadísticos nos lleva a concluir que la informalidad no sólo ha existido desde hace muchas décadas, sino que también ha mantenido los niveles que alcanza en la actualidad.*

La población ocupada en actividades informales experimentó un descenso a finales de la década de los 70, teniendo un repunte (porcentual, desde luego, ya que en cifras absolutas ha estado en permanente ascenso) durante los años 80, hasta ubicarse de nuevo en sus niveles históricos. Este comportamiento demuestra que el crecimiento del sector informal, aún cuando es afectado directamente por el desempleo, no depende para su existencia de las crisis periódicas que experimenta la economía. Podemos observar como en períodos en que el Producto Territorial

Bruto ha experimentado un crecimiento elevado (como es el caso del segundo lustro de los 70) el sector informal de la economía descendió muy poco por debajo del promedio histórico (37,05 %). Esta realidad es muy importante a la hora de formular políticas para el sector.

En cifras absolutas, para el segundo semestre de 1.989 los trabajadores informales se ubicaron en 2.458.953 personas, de una población económicamente activa (PEA) de 6'193.379. Solamente en relación al año 1.988 la población informal aumentó en 130.178 trabajadores, en contraste con los 94.000 que proyectaba CORDIPLAN. Durante la década de los 80 el sector mantuvo un crecimiento interanual del 5 por ciento y absorbió un 55 por ciento del empleo generado por la economía venezolana. La sólo capacidad de generar empleo para la mitad de la población venezolana en capacidad de trabajar da una idea de la significación social del fenómeno. Pero su importancia también puede medirse por los resultados puramente económicos: para 1.988 el aporte del sector informal a la composición del Producto Territorial Bruto alcanzó el 20 por ciento.

De los dos millones y medio de trabajadores informales que posee el país, la mitad se desempeña por cuenta propia. El 32 por ciento se dedica a actividades comerciales, siendo esta rama económica la que más se concentra en este tipo de trabajador. Disgregando todavía más, tenemos que alrededor del 90 por ciento de los informales ocupados en el sector comercio se dedican al pequeño comercio detallista. Y de éstos, el 64 por ciento se desempeña por cuenta propia. Podemos concluir entonces que el grueso de los trabajadores informales está concentrado en el pequeño comercio."

Salario

Los trabajadores para hacer frente a sus gastos y los de su familia para vivir, venden lo único que poseen: su fuerza de trabajo. Este tiene un precio -el salario- que debería, en principio, alcanzar para satisfacer las necesidades diarias y permitir cubrir las de mediano y largo plazo. El salario mínimo debería cubrir los gastos que se

requieren para adquirir los bienes y servicios básicos. El establecimiento del salario mínimo nacional se produjo el 31 de mayo de 1.974, por Decreto Ejecutivo N° 122 fijándolo en quince bolívares (Bs. 15) diarios, amparando por igual a los trabajadores urbanos y rurales. En la actualidad se encuentra vigente el Decreto N° 29 de

fecha 20 de febrero de 1.989 que establece ciento treinta y tres bolívares (Bs. 133) por día para los trabajadores urbanos, y ochenta y tres (Bs. 83) para los agrícolas. En números redondos eso significa: Bs. 4.500 y 2.500 respectivamente. Hay que destacar que en la actualidad existe una brecha entre ambos salarios, que en la realidad es mayor por las características de las condiciones de contratación de los trabajadores agrícolas, donde ese salario de hecho además de mínimo es por lo general el máximo.

El deterioro del salario real es uno de los efectos más nefastos de la actual política económica, ya que el deterioro de la capacidad adquisitiva de los mismos incide en el aumento de los niveles de pobreza. Los profesores Carlos Padrón y Thais Ledezma de Castillo afirman en una investigación que *"En términos promedios, la media de los ingresos varió entre el segundo semestre de 1.988 y el primer semestre de 1.988 de Bs. 3.357 a Bs. 4.443, mientras que el salario correspondiente a la canasta de consumo normativo pasó en igual período de Bs. 4.930 a Bs. 7.814, apreciándose por tanto una ampliación en la brecha entre el promedio de los ingresos de los trabajadores y el salario requerido para atender su consumo básico"*.³⁷ Inclusive proyecciones conocidas durante el año 1.990 profundizan ese deterioro puesto que, la canasta de consumo normativa (que contempla los costos relacionados con la

satisfacción de las necesidades de alimentación, vestido, vivienda y gastos diversos para una familia tipo de 6 personas) para el mes de agosto se estimaba en 16.000 bolívares.

Para completar el cuadro anterior, la OCEI, en un trabajo sobre el ingreso mensual de cada hogar venezolano, revela el siguiente cuadro de situación:

el 28,00% de los hogares recibe de 0 a Bs.5.000
el 29,98% de los hogares recibe de 5.001 a Bs. 9.000
el 23,90% de los hogares recibe de 9.001 a Bs 15.000
el 9,30% de los hogares recibe de 15.001 a Bs 20.000
el 9,80% de los hogares recibe más de Bs 20.000

En este sentido es conveniente destacar que durante 1.990 la lucha sindical por la defensa del salario conquistó algunas victorias parciales, a pesar de que los acuerdos con el FMI no contemplaban aumentos de salarios. Los gremios profesionales: ingenieros, arquitectos, contadores, médicos, controladores aéreos y abogados consiguieron salarios mínimos por el orden de los 17.000 bolívares; lo que presagia condiciones favorables para el resto de los trabajadores si siguen el ejemplo de aquellos. La lucha por el salario y la mantención de su poder adquisitivo se convertirá de aquí en adelante en una política no sólo necesaria sino básica para la sobrevivencia de la mayoría de los trabajadores.

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 derecho a la tierra garantizado por la Constitución comprende: "(1) El derecho a la propiedad de la tierra. (2) La garantía de la pro-

iedad que cumpla con su función social. (3) El derecho al trabajo productivo y estable. (4) El derecho a la organización asociativa de las explo-

37 PADRON, Carlos y LEDEZMA DE CASTILLO, Thais: *Evaluación del Impacto social del Programa Económico. La Pobreza*, en *FACES*: op. cit. pg. 154

taciones agrarias. (5) *El derecho a un medio ambiente adecuado y sano.* (6) *El derecho a beneficiarse de la explotación de los recursos naturales renovables.* (7) *El derecho a la seguridad social en el campo* y (8) *El derecho a una buena nutrición*"³⁸

En tal sentido, se recogen en esta sección bajo la denominación genérica de "derecho a la tierra" el conjunto de derechos humanos agrarios antes mencionados.

*"No puedo ocultar que ha sido, trance singular de mi vida este de hoy, en que en calidad de Jefe de Estado libremente electo por el pueblo, he estampado mi firma en un documento que los nietos de nuestros nietos leerán como una segunda Acta de Independencia de Venezuela."*³⁹

La Ley de Reforma Agraria, promulgada el 5 de marzo de 1960, presenta en su 30º aniversario un balance crítico: cerca de 100 mil familias necesitan tierras para trabajar, mientras que el 80% del presupuesto del IAN, órgano rector del proceso de reforma, "se invierte en el mantenimiento de una burocracia inútil"⁴⁰. Autoridades nacionales y regionales del IAN han admitido que no cuentan con un registro confiable de las tierras que el Estado le ha encomendado a ese organismo para llevar a cabo la reforma y que dichas tierras han pasado a ser propiedad del IAN de hecho, pero no de derecho, ya que en muchas regiones se presentan numerosos obstáculos para protocolizar los títulos y decretos correspondientes.

Durante el período cubierto por este Informe, se registraron numerosas acciones de protesta por parte de comunidades campesinas que exigen una pronta definición del IAN en relación con la titularidad de las tierras que han ocupado por períodos que oscilan entre cuatro y veinte años. Las principales protestas se desarrollaron en los estados Barinas, Zulia, Yaracuy, Bolívar, Lara, Anzoátegui, Miranda y Carabobo. En Anzoátegui, por ejemplo, existen 117 asentamientos campesinos que se ven afectados en sus posibilidades de desarrollo, debido a la falta de claridad en cuanto a la titularidad de las tierras. Cam-

pesinos del Municipio Sucre (Edo. Zulia) vienen solicitando al IAN desde hace 15 años el otorgamiento de los títulos de propiedad de sus tierras. Existen en el Edo. Lara unos 15 asentamientos sometidos de manera constante a hostigamiento por parte de terratenientes de la zona, a causa de la falta de los títulos de propiedad de las tierras cuya posesión han ejercido durante varios años.

El caso más dramático a este respecto, lo constituye el de más de 1.200 familias de los Cañizos - Palo Quemao (Edo. Yaracuy), quienes vienen ocupando tierras expropiadas por el Estado para incorporarlas en el proceso de reforma, según decreto de expropiación del año 1965. Veinticinco años más tarde continúan los conflictos en la zona, ya que hasta el presente el IAN no ha procedido a realizar el levantamiento topográfico que permita determinar los linderos de las tierras afectadas por el decreto de expropiación. A pesar de haber sido favorecidos por un amparo agrario en 1987, los campesinos de los Cañizos - Palo Quemao fueron objeto de diversos tipos de presiones, desde el desacato del Amparo por parte del Comandante Regional de la Guardia Nacional, quien realizó varios desalojos violentos con saldo de heridos y detenidos en la zona amparada, hasta actuaciones judiciales irregulares que afectan negativamente a los campesinos por parte del juez que conocía el caso, así como acciones armadas de amedrentamiento, llevadas a cabo por "escopeteros" a sueldo, al servicio de los terratenientes de la zona. El 17 de mayo los campesinos declararon que sus tierras estaban bajo "estado de sitio", cuando cerca de 70 efectivos de la GN irrumpieron en las tierras amparadas, manteniéndolas bajo vigilancia militar permanente y destruyendo viviendas y sembradíos. El mismo Gobernador del Edo. Yaracuy admitió haber recibido una suerte de "golpe de estado" en la entidad bajo su jurisdicción, y solicitó una averiguación sobre las actuaciones de la GN. Debido a la falta de respuesta a sus reclamos, en julio grupos de "Cañiceros" tomaron la sede del IAN en Yaracuy, y las oficinas del Consejo de la Judicatura y la Embajada de Mé-

38 DUQUE CORREDOR, Román: *La tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el campo del derecho agrario en AAVV: Derecho Agrario y Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Lima, Cultural Cuzco Edit., Lima, 1988.

39 Rómulo Betancourt, Acto del ejecutarse de la Ley de Reforma Agraria. Campo de Carabobo 05.03.60.

40 El Nacional, 04.08.90

xico en Caracas, para exigir la destitución del Juez del caso, del Comandante Regional de la GN y el inicio inmediato de la distribución de los títulos de sus tierras. Tras el inicio de una averiguación disciplinaria contra el juez y el ofrecimiento de reactivar la Comisión encargada de delimitar los linderos de las tierras en cuestión, los campesinos abandonaron la toma pacíficamente.

Los logros parciales alcanzados a lo largo de estos años por los campesinos de Los Cañizos - Palo Quemao, constituyen, sin embargo, una excepción en el conjunto de las luchas por la tierra que desarrollan miles de familias campesinas en el país. Al problema de la falta de claridad en cuanto a la titularidad de las tierras desafectadas por la Reforma Agraria, se suma el de la corrupción. En el Edo. Barinas se formularon durante este período una serie de denuncias sobre terratenientes que, en combinación con funcionarios regionales del IAN, se han apropiado de terrenos baldíos y propiedad del IAN, con superficies de hasta 15 mil hectáreas que mantienen improductivas, mientras que según un estudio realizado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo, el 55.7% de la población beneficiada con la reforma tienen parcelas que oscilan entre 1 y 10 has.

El Alcalde de Mariño (Edo. Aragua), denunció ante el Congreso de la República que las tierras pertenecientes al IAN estaban siendo vendidas a precios exorbitantes por funcionarios regionales de dicho organismo.

La propiedad de la tierra, primer derecho humano agrario, no está garantizado ni protegido por el IAN, organismo cuyas mismas autoridades admiten no contar con registros confiables para proceder a la adjudicación de títulos para los campesinos.

El Comandante Regional de la GN en el Edo. Barinas, anunció en abril una serie de sanciones para acaparadores de tierras y ofreció la creación de una oficina que recibiría denuncias sobre problemas de acaparamiento.

Sin embargo, un mes más tarde, dirigentes campesinos regionales informaron que durante la primera quincena de mayo cerca de 210 campesinos habían sido detenidos en las zonas de Limoncito, Barrancas y Rojas y no se tiene hasta el presente ninguna información sobre terrate-

nientes que hayan sido procesados de acuerdo a lo ofrecido por la GN. Más aún, el mismo Comandante Regional de la GN ha calificado en varias ocasiones de "subversivos" a campesinos que han ocupado terrenos baldíos.

Los acaparadores no sólo no son sancionados, sino que comienzan a desarrollar acciones de fuerza en algunos estados, sin que las autoridades regionales intervengan para frenar tales abusos.

Durante los últimos doce meses, PROVEA conoció denuncias de comunidades campesinas de los Edos. Barinas, Portuguesa, Bolívar, Yaracuy y Miranda, las cuales fueron sometidas a amenazas con armas y otras formas de presión, por parte de "terróragos". Los denunciantes afirmaron que los terratenientes cuentan con el apoyo expreso o tácito de funcionarios regionales civiles y militares. Las tensiones en el campo alcanzaron durante este período un punto tan crítico que grupos de terratenientes y ganaderos en varios Estados amenazaron con hacer justicia con su propia mano, contratando a hombres armados para defender lo que consideran su propiedad.

Cabe destacar, sin embargo, que el derecho de propiedad, en lo que se refiere a la tierra, está subordinado a la función social. El panorama en este aspecto es poco alentador. Según el Segundo Congreso de la Federación Nacional Campesina (FEDENACA) "*Los gobiernos ya no muestran interés por el avance de la reforma y prefieren darle impulso al desarrollo capitalista del campo. La función social de la tierra ha sido relegada a un segundo plano. Aceleradamente se constituye el latifundio, ahora disfrazado con el manto del desarrollo agroindustrial, comercial, y financiero, los cuales constituyen verdaderos oligopolios en donde los campesinos son simples asalariados, concretando así la proletarianización del campo.*" Las nuevas formas de producción agraria, obedeciendo a los planes de reajuste estructural del FMI, ponen en peligro el segundo derecho humano agrario: la garantía de que la propiedad cumpla una función social.

En cuanto al derecho al trabajo productivo y estable, quizás la amenaza más grave que enfrenta el trabajador del campo la constituye el proyecto de reforma de la Ley de Trabajo, la cual lleva la jornada de trabajo en el campo a 60 horas

semanales, lo cual, a juicio de PROVEA, constituye un régimen semi-esclavista.

El proceso de desarrollo agroindustrial representa igualmente una seria amenaza a la estabilidad del trabajador del campo, ya que éste comienza a ser desplazado y reducido a la condición de asalariado de las corporaciones agroindustriales. El derecho a la estabilidad "*implica una doble garantía: la de recibir un justo precio por lo que venden y la de pagar un justo precio por lo que compran. Garantías éstas que forman parte del género de los derechos humanos que persiguen niveles de vida adecuados, remuneraciones equitativas y satisfactorias para el trabajo humano, el pleno empleo productivo y la distribución justa y equitativa del ingreso*".⁴¹

Evidentemente, para la defensa de estos derechos, el campesino tiene la oportunidad de organizarse. Actualmente hay en Venezuela cuatro Centrales Nacionales Campesinas, reconocidas por el Ministerio del Trabajo, pero sólo la Federación Campesina de Venezuela representa a los campesinos ante los organismos oficiales y privados. Por ello FEDENACA anunció en mayo que demandaría ante la CSJ la nulidad del artículo de los instrumentos legales que contemplan tal irregularidad: "*hemos sostenido que si alguna vez hubo justificación para otorgarle la representación legal de los campesinos a una sola organización, por no existir otra expresión de sus legítimos intereses, hoy estos argumentos han desaparecido, en razón de que ya son cuatro organizaciones nacionales campesinas las que tienen vigencia en el país*".

Durante el presente período se registraron además dos acciones concretas que afectan este derecho del campesinado. El Sindicato Campesino de La Herrera (Edo. Barinas) fue allanado por el Prefecto de esa población, decomisando una serie de materiales y amenazando al Secretario General del Sindicato con llevarlo detenido si denunciaba el hecho. También en el Edo. Barinas, el Comandante Regional de la GN, tras un operativo realizado en mayo en Puerto Nutrias, desalojó a los representantes campesinos "*hasta que se constituya por parte de la Federación Campesina un nuevo comité de tierras, ya que el anterior fue creado hace más de cuatro años y los*

integrantes pudieron haber variado sus status y condición social". Esta medida fue tomada, pese a que la GN no tiene ninguna facultad para intervenir en la conformación de las formas organizativas del campesinado. Finalmente, PROVEA recibió denuncias de organizaciones campesinas independientes de la zona de Barlovento (Edo. Miranda) según las cuales estarían siendo sometidas a amenazas de desalojo y hostigamiento, debido a que su forma organizativa autónoma choca con los intereses de organizaciones tradicionales y oficialistas de esa región.

El derecho humano agrario a un medio ambiente adecuado y sano está íntimamente vinculado al derecho a beneficiarse de la explotación de los recursos naturales renovables. Al respecto, el anuncio hecho por el Ejecutivo Regional del Edo. Guárico a finales de agosto, indica una tendencia preocupante que podría amenazar tales derechos. Según dicho anuncio, el Estado Guárico habría sido escogido como entidad piloto para dar comienzo a los planes de reconversión agrícola del país; dichos planes se ubican dentro de los lineamientos del VIII Plan de la Nación, orientado al desarrollo agroindustrial, con énfasis en el monocultivo de rubros altamente rentables, lo cual trae como consecuencia la destrucción de los sistemas tradicionales de rotación de cultivos y el agotamiento de los suelos más fértiles del país. Ya en el Edo. Yaracuy, donde los cultivos tradicionales han sido desplazados por el monocultivo de la caña de azúcar, comienzan a verse los efectos desfavorables a nivel ambiental, ya que suelos con una capa de humus de hasta 50 cms. de profundidad, son indiscriminadamente utilizados para la siembra de la caña, produciendo un rápido deterioro en la calidad de los suelos de esa región. Un segundo efecto lo constituye el uso de dos importantes ríos de la zona para el vertido de los deshechos de las plantas procesadoras de caña de azúcar, contaminando sus aguas y afectando los sistemas de riego de los sembradíos tradicionales.

En agosto FEDENACA condenó esta política gubernamental por considerarla ecocida y anti-nacional, ya que se han comenzado a entregar reservas de recursos renovables y mineros a empresas transnacionales, sin tomar las más ele-

41 DUQUE CORREDOR, Román. op. cit. pg. 383

mentales medidas de protección al ambiente y a la producción agrícola, causando daños incalculables a la vegetación, aguas, suelos y fauna silvestre en varias zonas del país, especialmente en los estados Mérida, Bolívar y Territorio Federal Amazonas. Igualmente, señaló FEDENACA, el uso indiscriminado de agroquímicos plaguicidas y pesticidas, sin tomar en cuenta las recomendaciones de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas al respecto, está provocando serios daños tanto a la población campesina como al consumidor de productos del campo.

Finalmente, el cuadro que se presenta en relación al derecho a la asistencia social en el campo, no es menos alarmante. Hasta el presente, sólo el 38,5% de la población beneficiada con la Reforma Agraria vive en viviendas rurales, mientras que el resto de la población campesina habita en condiciones sanitarias muy deficientes. El analfabetismo funcional en el campo alcanza al 98,4% de la población favorecida por la Reforma Agraria, mientras que los programas de malarología han caído en su punto más bajo desde que se inició el proceso de reforma.

Frente a la constante negación de los derechos humanos agrarios, el campesino cuenta con varios mecanismos e instituciones para hacer valer sus derechos: el IAN, las Procuradurías Agrarias y los Tribunales Agrarios.

El Amparo Agrario, principal, recurso del campesino enfrentado con problemas por la titularidad de las tierras, es frecuentemente desacatado por las autoridades regionales. Durante este período se conocieron denuncias de desacato o desconocimiento de amparos agrarios en los Estados Yaracuy, Barinas, Miranda, Lara, Bolívar y Zulia. Se tuvo también información sobre al menos dos casos, en los Edos. Barinas y Yaracuy, en los que la Procuraduría Agraria no ejecutó los amparos por temor a la reacción de los terratenientes.

En otros casos, son los jueces quienes se valen de interdictos sin fundamento jurídico para forzar desalojos de campesinos, tal como ocurrió este año en comunidades campesinas de los Edos. Yaracuy, Barinas y Bolívar. Algunos jueces han llegado a sancionar con multas a campesinos desalojados, según denuncia formulada por campesinos de Moitaco, Edo. Bolívar, o pa-

san a campesinos desalojados y detenidos a las órdenes de las autoridades del ejecutivo regional para la aplicación de la LVM o de tribunales penales para ser juzgados por esa jurisdicción.

En visitas realizadas por PROVEA a los Edos. Yaracuy y Barinas, se pudo constatar que gran parte de los abusos contra campesinos se fundamentan en la aplicación del Instructivo N° 5 del 13 de enero de 1983, sobre *Instrucciones a los Gobernadores sobre Invasiones de Fundos y Predios Rústicos*. El Instructivo presenta de forma vaga e imprecisa los mecanismos a ser utilizados por los gobiernos regionales en casos de invasión. Pese a que el término invasión sólo puede ser utilizado en casos de personas que tengan menos de un año en una zona rural, PROVEA conoció de un gran número de casos en los que este Instructivo se utilizó contra campesinos en situación de posesión, es decir, con más de un año de ocupación, pese a que tales situaciones deben ser tratadas por los órganos jurisdiccionales en materia agraria. [Las imprecisiones del Instructivo 5° plantean graves problemas en relación con derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la defensa y a la apelación o reconsideración. El Instructivo establece además la posibilidad de aplicar la LVM a los supuestos invasores, a pesar de que en la citada Ley -más allá de sus múltiples fallas- no se presenta ninguna conducta definida como de "vagos y maleantes" aplicable a supuestos invasores.

Más allá de la falta de base legal para la ejecución de los operativos de desalojo en base al Instructivo 5°, la misma puesta en práctica de los operativos presenta modalidades contrarias a las garantías y derechos consagrados en la Constitución. PROVEA ha podido constatar que el patrón según el cual operan las acciones de desalojo incluye:

- quema de bienhechurías, cosechas, sembradíos y objetos personales de los ocupantes;
- agresiones físicas mediante peñillazos y golpes;
- envenenamiento de las aguas y pozos con gasolina, gasoil y pesticidas. El uso de pesticidas de alta concentración que no son previamente diluidos, trae además un peligro adicional al suelo y la fauna, pues permanecen en la tierra y aguas pudiendo ocasionar peligrosas contamina-

ciones al no ser biodegradables;

↳ detención de los ocupantes, la mayoría de las veces, sin la indispensable orden judicial;

↳ exposición de menores a estado de abandono al ser detenidos sus padres y no encontrarse presente en la operación de desalojo un procurador de menores.

La participación activa y muchas veces violenta de la GN en la aplicación del Instructivo 5°, dio origen a una serie de interpelaciones ante la Cámara de Diputados a los Comandantes Regionales de la GN de los Edos. Yaracuy, Barinas, Zulia y Bolívar, en el mes de junio. Por su parte, dirigentes de la Federación Campesina de Venezuela anunciaron que solicitarían al Presidente

de la República la eliminación del Instructivo 5°, por considerar que el mismo se ha convertido en una suerte de "espada de Damocles" contra el campesino. PROVEA se dirigió a la Fiscalía General de la República y a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados a fin de solicitar un estudio de fondo sobre este Instructivo, su aplicación y sus efectos sobre los derechos humanos, formulando al mismo tiempo una serie de recomendaciones al respecto.

A juicio de PROVEA la situación descrita, dista mucho de la *segunda independencia* proclamada hace 30 años por el ex-Presidente Betancourt.

B.6 Derecho de los Pueblos Indios

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

Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela

La situación Indígena en Venezuela

El Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), quien es el órgano nacional representativo de los pueblos y organizaciones indígenas del país, que agrupa en su seno a representantes de 21 pueblos indígenas, en un reciente informe da cuenta de que en Venezuela existen 27 pueblos indios diferenciados cultural y lingüísticamente. Su distribución geográfica abarca 8 entidades federales (los Estados Anzoátegui, Apure, Bolívar, Monagas, Sucre, Zulia y los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro).

Afirma CONIVE que *"las transformaciones que a raíz de la conquista y colonización han ocurrido en las culturas, y en las organizaciones sociales y económicas de estos pueblos indios, así como la diversidad de los espacios que ocupan, han condicionado una gran heterogeneidad en sus formas de vida y en sus relaciones con la sociedad nacional"*.

Situación socio-económica

En este sentido, según CONIVE *"los indígenas de Venezuela constituimos una población cuya condición de marginalidad, que deriva principalmente de lo económico, se agrava por nues-*

tra condición de minoría étnica". Por ello, la situación socio-económica de los indígenas se caracteriza por un alto índice de marginalidad social, especialmente los ubicados en zonas agropecuarias y mineras; por un elevado nivel de pobreza crítica, con serios problemas de desnutrición, y un grave deterioro ambiental y sanitario.

Para CONIVE el desarrollo potencial productivo de la población indígena se ve limitado por varios factores, entre los que destacamos:

- La insuficiencia de tierras aptas para la agricultura, principalmente en las zonas agropecuarias.

- Inseguridad -de jure y de facto- respecto a la tenencia de la tierra. El 83% de las comunidades indígenas carecen de títulos de propiedad sobre sus tierras (y sin títulos no hay créditos). La mayoría de los títulos son provisionales, y por lo tanto revocables por un acto administrativo.

- Restricciones en el uso de la tierra y en el aprovechamiento de otros recursos naturales en las zonas de administración especial (ABRAE). En estas zonas (parques nacionales, zonas de reservas hídricas y forestales) se desconoce el carácter conservacionista de las culturas indígenas y se les limita o impide todo tipo de activida-

des de subsistencia.

La discriminación al indígena en los programas de ayuda social fue denunciada por dirigentes Warao, quienes señalan que no han alcanzado los beneficios del reparto de la leche popular, debido a que son marginados de este proceso.

A comienzos de marzo el Ministerio Público instó a la gobernación del Edo. Zulia y a la iglesia para que se avocaran a investigar la marginalidad, atropellos y desasistencia que sufre la población indígena; finalmente, a mediados de ese mes, representantes de distintas comunidades Wayuu se reunieron con comisionados de la Gobernación para exigirle la pronta puesta en marcha de una red de agua potable.

Por su parte, la Conferencia Episcopal, reunida del 6 al 12 de marzo tuvo como tema central la problemática indígena; los Vicarios Apostólicos de las zonas indígenas presentaron un informe en el que destacan "*la persistente invasión de los mineros brasileños, el desalojo de comunidades indígenas de las tierras que les pertenecen y la grave situación de salud*".

La Salud

Los principales problemas de salud que confrontan los pueblos indios pueden resumirse en:

- Altas tasas de morbi-mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias. Las principales causas de enfermedad y muerte se deben a gastroenteritis y disenterías, malaria, tuberculosis, tosferina, sarampión, desnutrición, hepatitis por virus B y Delta, oncocercosis. En las zonas mineras las enfermedades por contaminación de mercurio son de reciente data y agravan la situación.

- Progresivo abandono de los servicios preventivos de salud para el control y erradicación de las enfermedades antes mencionadas, destacándose la ausencia o deficiencia de las campañas de inmunización.

- Carencia de infraestructura adecuada, y de personal médico y paramédico. Uniéndose a esto deficiencias en el entrenamiento del personal, que desconoce la patología específica del medio; la falta de incentivos para el entrenamiento de indígenas en medicina y salud pública; abandono de la medicina tradicional por parte de los pueblos indígenas y desconocimiento y rechazo de este sistema curativo alterno por el personal mé-

dico y paramédico.

Durante el período cubierto por este Informe, se presentaron las siguientes denuncias en materia de salud:

- El Diputado Carlos Azpúrua denunció el alarmante incremento en la mortalidad infantil en la Laguna de Sinamaica (Edo. Zulia) producto del estado de pobreza crítica y la contaminación ambiental originada por la sedimentación del Río Limón y el uso de pesticidas y herbicidas que afecta a 4.500 indígenas del sector.

- La comunidad indígena Warao de Guakajara dió cuenta de un brote de paludismo que amenaza con extenderse a toda la región.

- Un grupo de Barí de la Sierra de Perijá se movilizó en marzo hasta San Carlos del Zulia para denunciar la falta de atención médica y de medicinas.

La Educación

Al respecto, el CONIVE destaca que "*a pesar de que en 1.979 se decretó el Régimen de Educación Intercultural Bilingüe (REIB), éste no se ha implementado satisfactoriamente*" y por ello la continuación en la aplicación de programas diseñados para la población criolla y urbana "*ha producido la pérdida de los idiomas y las culturas indígenas, pues éstos programas expresan en sus contenidos un menosprecio hacia las culturas indias y se aplican a través de métodos que no se ajustan a la forma de vida indígena y provocan vergüenza étnica, lo cual contribuye al desarraigo cultural*".

Abuso de poder

El día 14 de febrero en el camino de regreso a su comunidad, fueron detenidas 140 personas de la etnia Puinave, por efectivos de la GN que custodiaban la zona obligando a los hombres y a algunos niños a lanzarse al río y cuando se hallaban hundidos a la altura del tórax comenzaron a dispararles y lanzarles bombas lacrimógenas a sus alrededores durante cerca de una hora; posteriormente les despojaron de sus motores fuera de borda, curiaras, alimentos, dinero, medio kg. de oro y otras pertenencias. Luego los obligaron a pasar toda la noche bajo una intensa lluvia y a la mañana siguiente forzaron a algunos miembros de la comunidad de "Caño Yagua" a quemar sus propias casas.

El 18 de enero, un grupo de más de 50 indígenas Wayuu que se trasladaban desde Maracaibo hasta La Guajira, fue detenido durante dos días por la GN, en las inmediaciones del puente sobre el río Limón. Para completar el cuadro de hostigamiento generalizado en la zona, la juez Ledy Moronta, de Santa Cruz de Mora dictó auto de detención a la procuradora indígena Maritza Semprún quien solicitó ante la juez la libertad del grupo indígena. Ante esta situación un grupo de indios Wayuu tomó las instalaciones de la Comisión Indigenista en Maracaibo en protesta por ambos hechos, logrando la libertad del grupo detenido.

En otro incidente, dos menores Wayuu fallecieron en 16 de octubre en el sector El Chichipé de La Guajira (Edo. Zulia), cuando una camioneta que según las autoridades cargaba mercancía seca, no acató la voz de alto y fue ametrallada por efectivos del ejército, muriendo los dos menores y resultando heridos varios adultos.

La Acción del Estado

Para CONIVE la política indigenista del Estado se ha venido manejando con criterios paternalistas y asimilacionistas establecidos ya en la época colonial. La acción del Estado se ha carac-

terizado por una falta de coherencia, y de bases técnicas y jurídicas adecuadas; y por la ausencia de políticas y acciones eficaces para atender a la población indígena.

En una reunión realizada entre representantes indígenas, gobernadores de estados y el Presidente de la República en agosto de 1989, se había acordado realizar reuniones periódicas entre los gobernadores y los dirigentes indígenas de las diferentes comunidades, a fin de examinar y buscar soluciones a los problemas que presentaran las comunidades a nivel local; sin embargo, este proceso no tuvo continuidad, sin que hasta el momento se conozcan las razones para suspenderlo.

Con excepción de los gobernadores de Anzoátegui y Bolívar, quienes firmaron sendos acuerdos con las comunidades indígenas de esas regiones para proteger a las etnias que allí habitan, no se han desarrollado las demás iniciativas acordadas en agosto de 1989.

Por su parte, la Fiscalía General anunció la creación de una fiscalía para asuntos indígenas, medida que fue acogida con agrado por la dirigencia india, aunque hasta el momento no se ha designado al funcionario en cuestión.

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 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 Constitución de la República de Venezuela

El hombre forma parte de un sistema común del cual no puede aislarse, como es la denominada capa vertical o la biosfera; interrelacionándose con elementos orgánicos e inorgánicos que se encuentran en la naturaleza.

Debido a su capacidad de adaptación el hombre se encuentra en cualquier tipo especial de habitat existentes, puede entonces trasladar

sus sistemas económicos consigo y desarrollarlos de acuerdo a sus muchas necesidades.

Las inadecuadas formas de explotación de los recursos naturales, con patrones socioeconómicos adaptados al "progreso" sin tomar en cuenta los ecosistemas, y el desmesurado crecimiento industrial y urbano son las causas del grave deterioro del medio ambiente en nuestro país, lo cual

conduce a una directa afectación del ser humano.

La protección del medio ambiente se extiende más allá de la conservación de algunas especies; se trata de la preservación de la humanidad misma, del hábitat natural del hombre que haga posible atender sus necesidades básicas, de un ecosistema que haga posible la existencia.

En nuestro ordenamiento jurídico existe una protección precaria en materia ambiental; se destaca el contenido programático de la Constitución y la Ley Orgánica del Ambiente en forma específica y algunas otras leyes que contienen normas indirectas favorables para el ambiente, por ejemplo la Ley sobre el Régimen de Aguas, lo cual resulta insuficiente para la preservación de nuestros recursos naturales como se demuestra a continuación.

Destrucción de los Recursos Naturales Renovables

Diversos han sido los problemas que afectan a la naturaleza durante el presente año, uno de los más resaltantes lo constituye la explotación aurífera en la cuenca del Caroní por parte de mineros nacionales y extranjeros (especialmente los *garimpeiros* brasileños), que insisten en practicar la minería ilegal. Devastan grandes extensiones de los bosques tropicales, propios de esa zona, lavando el suelo con cantidades de agua a presión, para posteriormente tratar el mineral de oro con mercurio que es vertido a los afluentes en forma indiscriminada. Esta zona se encuentra sometida bajo régimen de administración especial, pero a pesar del marco legal que protege la Gran Sabana la actividad depredadora es continua.

La constante deforestación de la zona contribuye a que las lluvias arrastren el humus existente, haciendo difícil el crecimiento de otras especies, aumentando el índice de inundaciones por la incapacidad de los suelos para retener el agua durante los períodos de invierno, y a la postre lograr alteraciones en el ecosistema de la zona, como son el peligro de que desaparezcan varias especies, así como la disminución de la pluviosidad que afecta a las principales fuentes hidroeléctricas con que cuenta Venezuela.

*"Un informe interno de la empresa Litos Edelca, reveló que en esta zona del río se vierten un promedio de 1.250 Kg de mercurio metálico al año, sometiendo a graves riesgos de contaminación a más del 85% de la población ubicada en Ciudad Bolívar, Puerto Ordaz, Upata y zonas de influencia, las cuales consumen agua tomada del propio río. Se ha detectado en la fracción fina de sedimento, cantidades hasta de 183 veces el nivel natural del Caroní, y en los sedimentos suspendidos del río Claro y Cuarachí la concentración de mercurio es de 3 veces el máximo del intervalo natural, y 45 veces el estimado para el Caroní"*⁴².

Los esfuerzos de los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y Venezuela, así como los operativos ejercidos por la GN para tratar de controlar la situación han sido infructuosos.

Durante el pasado mes de marzo la Sociedad de Amigos de la Gran Sabana (AMIGRANSA), el Grupo Ambiental Ecológico Siglo XXI, CO-NIVE, el Grupo Ecológico El Samán, la Sociedad Naturista de Venezuela y el Grupo de Ingeniería de Arborización (GIDA-UCV), denunciaron la construcción de casas tipo mansión, ubicadas en el sector Kavanayén, en el Parque Nacional Canaima, efectuadas por las empresas Electricidad del Caroní (EDELCA) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) para el disfrute de sus ejecutivos, obviando las prohibiciones de realizar este tipo de obras en la zona.

Dentro del mismo Parque Nacional Canaima la penetración indiscriminada de turistas e investigadores científicos extranjeros produjo serios daños al ecosistema de los Tepuyes. Un informe técnico elaborado por expertos, designados por la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio del Congreso, reveló que siete de los ecosistemas tepuyanos presentan evidentes daños por las quemaduras, la acción de los turistas y su permanencia en ciertos lugares; así como que los restos orgánicos dejados por los visitantes impiden el crecimiento de ciertas hierbas, además de añadir compuestos que modificarían los hábitats naturales.

La destrucción de una de las más importantes reservas ecológicas del país y pulmón de la humanidad, podría ser una realidad en un futuro próximo de no tomarse las medidas necesarias.

42 Diario de Caracas: *Contaminación Mercurial amenaza al Caroní*. 05.08.90

Destrucción de Recursos Forestales

La sobreexplotación de las reservas forestales y minerales no ha sido menos relevante en el presente período.

La reserva forestal de la Sierra de Perija está actualmente protegida por cuatro decretos que pretenden preservar el ecosistema reinante; el primero de ellos la establece como Parque Nacional; el segundo la fija como zona protectora del Lago de Maracaibo; el tercero como una Reserva Indígena; y el cuarto lo convierte en una zona de reserva boscosa. Sin embargo con toda esta reglamentación jurídica, CORPOZULIA (organismo del Estado encargado de velar por el desarrollo de la región zuliana) ha logrado que el Ministerio de Energía y Minas le otorgara en fecha 15 de mayo de 1990, 42 concesiones en un área de 150.000 hectáreas para la explotación del carbón y otros minerales, lo cual ocasiona daños irreversibles al ecosistema de la Sierra.

La Fiscalía General de la República solicitó el inicio de una averiguación administrativa para determinar el procedimiento en el otorgamiento de concesiones que el Estado venezolano efectuará para proceder a la explotación maderera de las reservas forestales de Ticoporo (Edo. Barinas). Con dicho trámite se intenta establecer responsabilidades en los actos de tala y quema indiscriminada en dicha reserva, que incumplen las exigencias de reforestación establecidas en los contratos de concesiones, así como la actuación de los organismos públicos que debieron fiscalizar dicha actividad.

Protección jurídica del ambiente

Es evidente el progresivo deterioro ambiental por el cual atraviesa nuestro país y resultan insuficientes las medidas desarrolladas para su protección; sin embargo, nos encontramos ante sentencias importantes que contribuyen a sentar precedentes en la protección y defensa de nuestros ecosistemas. El Juzgado Superior Agrario dictó sentencia en el caso del Amparo constitucional solicitado por habitantes del Edo. Mérida con el propósito de proteger el río Mucujún contra la actividad agropecuaria y el funcionamiento de hoteles que contaminan esa cuenca

hidrográfica.

Dicho pronunciamiento acoge una concepción más amplia de lo que debe entenderse por el derecho a un ambiente sano como un derecho fundamental del hombre, que incide directamente sobre el derecho a la salud, entendiendo ésta "*no como la falta de enfermedad sino, en sentido amplio como el estado bio-psico-social del individuo apto para el desenvolvimiento de su personalidad y cuya afectación sería evidente consecuencia de la contaminación producida por las actividades comprobadas en autos y la falta de tratamiento adecuado*"⁴³

Sobre este mismo caso, la Fiscalía General había expresado su opinión entendiendo "*...el derecho al ambiente no como un derecho de contenido patrimonial, sino como una libertad pública, como un derecho a la vida o uno de los derechos inherentes al hombre, comprendidos en la reserva genérica del artículo 50 de la Constitución; como consecuencia de ese derecho subjetivo a la protección del ambiente, cada individuo debe ser titular de las acciones necesarias para la defensa de ese derecho, a la pureza del ambiente, la que podrá ejercer tanto contra los individuos, como contra el Estado*"⁴⁴

Es indudable que la contaminación ambiental produce un impacto en la salud de los seres humanos, por ello deben ejercerse los controles adecuados a las fábricas que lanzan sus desperdicios al ambiente sin observar las normas mínimas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Un patético ejemplo del deterioro en la salud de los habitantes lo constituye el caso del pueblo de El Hornito (Edo. Zulia), situado a pocos metros de la planta Petroquímica El Tablazo, que durante veinte años ha afectado al ecosistema del Lago de Maracaibo y a sus habitantes, primero con desalojos y posteriormente arrojando desperdicios sin poner en marcha las medidas de control. Los pobladores formularon la denuncia por ante la Fiscalía General, la cual comisionó al Fiscal Primero del Ambiente, quien en una inspección conjunta con el Tribunal de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público a las instalaciones de la Petroquí-

43 Juzgado Superior Agrario, *Sentencia del 31.07.90*

44 Fiscalía General de la República, Boletín de Prensa 16.04.90

mica, constató que la empresa no cumple con las normativas de seguridad en materia de ambiente.

PROVEA observa con preocupación los efectos que se están produciendo en la región zuliana por causa de esta planta y cree urgente tomar medidas para impedir los daños casi irreversibles que allí se están desarrollando, más aún cuando el Estado ha proyectado la instalación de otras seis plantas petroquímicas en el país.

Diversas han sido las denuncias formuladas sobre la destrucción del ambiente, de las cuales sólo se han reseñado las que tuvimos conocimiento directo, sin que ello signifique desmedro de otras.

Los grupos de ecologistas, así como interesados en la protección del ambiente han iniciado marchas durante el presente año para agilizar el proceso de aprobación del Proyecto de Ley Penal del Ambiente presentado al Congreso Nacional por la Comisión Permanente de Ambiente y Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados, la cual por cierto ha levantado diversas polémicas.

PROVEA acoge con agrado la posibilidad de la promulgación de una ley que fije la responsabilidad penal en materia ambiental; sin embargo, se suma a la preocupación existente en referencia a algunos puntos de este nuevo cuerpo normativo, que podemos resumir en los siguientes aspectos:

El Proyecto de Ley Penal del Ambiente atribuye competencia penal a los tribunales agrarios, lo cual resulta preocupante pues sería desnaturalizar la competencia de estos tribunales que son predominantemente civilistas, con lo cual se atenuaría el carácter penal de la protección, además de contribuir a aumentar los abusos ya existentes (ver B.5 Derecho a la Tierra). La atribución de esta competencia a los tribunales agrarios estaría atentando contra el principio de ser juz-

gados por nuestros jueces naturales.

Otro aspecto preocupante lo constituye la excesiva penalización de los actos contra el ambiente, lo que al parecer resta seriedad al proyecto debido a que la materia penal es un recurso extremo por lo cual no puede abusarse de él, particularmente si se considera que en materia ambiental la orientación básica debe ser la prevención y la conservación.

Así mismo se encuentran algunas imprecisiones al definir los tipos delictivos, como por ejemplo las del Artículo 70, el cual hace referencia a los propietarios de empresas de transporte que no cumplan con las "especificaciones técnicas", sin precisar en qué consisten tales especificaciones, lo cual puede prestarse a interpretaciones caprichosas.

Otro ejemplo, lo encontramos en Artículo 62 del mismo proyecto, el cual establece una serie de requisitos que deben cumplir los capitanes de naves que transporten petróleo o alguna otra sustancia nociva, que atraviesen las aguas nacionales: "debe señalarle a la autoridad competente la hora, la fecha, posición, ruta, velocidad del buque y la naturaleza e importancia del cargamento"; la ignorancia de cualquiera de estos requisitos acarrearía la privación de la libertad para el capitán de la nave.

Establece además la suspensión de empresas hasta por dos años por violación de las "normas técnicas" (art: 72), dejando nuevamente una vaguedad evidente a lo cual le son aplicables las mismas observaciones del Artículo 70.

PROVEA comparte la preocupación por asegurar la defensa del ambiente y de igual manera la necesidad de implementar un cuerpo legal dirigido a tal fin, todo sin menoscabo de las garantías que acuerda la Constitución con respecto a los derechos ciudadanos.