

REVISTA VENEZOLANA DE
ANALISIS
DE COYUNTURA

Volumen I I/ N° 2
Julio-Diciembre 1996
Caracas

ARTICULOS

Violencia de género. *María A. Banchs.*

La idealización de la Ley sobre Vagos y Maleantes.
Tosca Hernández.

Una reflexión en torno a la violencia en Caracas.
Magally Huggins.

Notas teórico-metodológicas para la investigación: la protesta popular en la Venezuela contemporánea. *Margarita López Maya.*

El concepto de pobreza en la sociología latinoamericana. El caso de Venezuela. *Augusto De Venanzi.*

La distribución del ingreso en la era de la globalización.
Lourdes Urdaneta de Ferrán.

Política social y recreación al aire libre. *Yudi Chaudary.*

La reforma de la seguridad social en América Latina.
Italo J. Oliveros Q.

Política social y vejez. *Arelis Ramírez.*

Desempeño laboral y motivación: los inspectores de Malariología. Dir. Endemias. MSAS. *Carlos Eduardo Febres y Giovanna Suárez B.*

Evaluación del Programa Ampliado Materno Infantil.
Thaís Ledezma.

Universidad pública y financiamiento. El caso Venezuela.
Fulvia Nieves y Eduardo Castillo Castillo.

Instituto de Investigaciones Económicas
y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela



REVISTA VENEZOLANA DE
ANALISIS
DE COYUNTURA

Volumen I I / N° 2
Julio-Diciembre 1996
Caracas

ARTICULOS

Violencia de género. *María A. Banchs.*

La idealización de la Ley sobre Vagos y Maleantes.
Tosca Hernández.

Una reflexión en torno a la violencia en Caracas.
Magally Huggins.

Notas teórico-metodológicas para la investigación: la protesta popular en la Venezuela contemporánea. *Margarita López Maya.*

El concepto de pobreza en la sociología latinoamericana. El caso de Venezuela. *Augusto De Venanzi.*

La distribución del ingreso en la era de la globalización.
Lourdes Urdaneta de Ferrán.

Política social y recreación al aire libre. *Yudi Chaudary.*

La reforma de la seguridad social en América Latina.
Italo J. Oliveros Q.

Política social y vejez. *Arelis Ramírez.*

Desempeño laboral y motivación: los inspectores de Malariología. Dir. Endemias. MSAS. *Carlos Eduardo Febres y Giovanna Suárez B.*

Evaluación del Programa Ampliado Materno Infantil.
Thaís Ledezma.

Universidad pública y financiamiento. El caso Venezuela.
Fulvia Nieves y Eduardo Castillo Castillo.

Instituto de Investigaciones Económicas
y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela



REVISTA VENEZOLANA DE
ANALISIS
DE COYUNTURA

Volumen II, N° 2, julio-diciembre 1996

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

RECTOR

Trino Alcides Díaz

VICERRECTOR ACADÉMICO

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO

Rafael Ramírez Camilo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADORA ADMINISTRATIVA

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Dr. Rodolfo Quintero»

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

SUB-DIRECTOR

Flor M. Andreani

COORDINADORA DE LA PUBLICACIÓN

Cristina Mateo

CONSEJO TÉCNICO

José Rafael Zanoni, Flor M. Andreani, Samuel Hurtado, Víctor Córdoba,
Richard Parker, Oswaldo Rodríguez, Venancia La Cruz,
Carlos E. Padrón, José F. Salinas, Lady Fonseca, Alberto Camardiel,
Antonio Montilla, Mildred Valera

REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA

Vol. II, Nº 2, julio-diciembre 1996

DIRECTORA

Cristina Mateo

COMITÉ EDITORIAL

Carlos E. Padrón • Thaís Ledezma • María Antonia Moreno
Leonardo Vera • Franklin González • Patricia Yañez

COMISIÓN ASESORA

Guillermo Rebolledo • Alberto Camardiel • Trino Márquez • Gisela Hobaica
Víctor Córdoba • Elizabeth Mata • Betty Pérez • Isbelia Lugo • Miguel Bolívar
Armando Córdoba • Luis Beltrán Salas • Armando Martel • Lady Fonseca
Eduardo Ortíz Ramírez • Humberto García • Olga García • Raúl Crespo
Simón Lancer • Augusto de Venanzi • Edgar Paredes Pizani • Boris Lima
Guillermo Ramírez • Senny Hernández

RESPONSABLE DE REDACCIÓN

Jesús Salazar

PORTADA Y DIAGRAMACIÓN

Daniela Ulián

CORRECCIÓN DE ESTILO

Carmen Vergara

Depósito Legal pp. 95-0383

ISSN: 1315-3617

La REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA
es una publicación semestral del
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES «DR. RODOLFO QUINTERO»,
arbitrada e indizada en la *Bibliografía Socioeconómica* editada por REDINSE.
Fundada en 1981 como *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*,
el actual nombre se adoptó en 1995.

Es una publicación auspiciada por el *Consejo de Desarrollo Científico
y Humanístico* de la Universidad Central de Venezuela

CONTENIDO

EDITORIAL	7
ARTICULOS	
VIOLENCIA DE GÉNERO	11
<i>María A. Banchs</i>	
LA IDEALIZACIÓN DE LA LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES	24
<i>Tosca Hernández</i>	
UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LA VIOLENCIA EN CARACAS	39
<i>Magally Huggins</i>	
NOTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA LA INVESTIGACIÓN: LA PROTESTA POPULAR EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA	59
<i>Margarita López Maya</i>	
EL CONCEPTO DE POBREZA EN LA SOCIOLOGÍA LATINOAMERICANA. EL CASO DE VENEZUELA	72
<i>Augusto De Venanzi</i>	
LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	117
<i>Lourdes Urdaneta de Ferrán</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y RECREACIÓN AL AIRE LIBRE	139
<i>Yudi Chaudary</i>	
LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	153
<i>Italo J. Oliveros Q.</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y VEJEZ	168
<i>Arelis Ramírez</i>	

DESEMPEÑO LABORAL Y MOTIVACIÓN: LOS INSPECTORES DE MALARIOLOGÍA. DIR. ENDEMIAS RURALES. MSAS	186
<i>Carlos Eduardo Febres y Giovanna Suárez B.</i>	
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA AMPLIADO MATERNO INFANTIL	211
<i>Thaís Ledezma</i>	
UNIVERSIDAD PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO. EL CASO VENEZUELA	247
<i>Fulvia Nieves y Eduardo Castillo Castillo</i>	

INDICADORES

INDICADORES RELEVANTES SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL EN VENEZUELA ENTRE 1990 Y 1995	269
<i>Cristina Mateo y Carlos Padrón</i>	

RESEÑAS Y DOCUMENTOS

<i>25 AÑOS DE CAMBIOS ALIMENTARIOS EN VENEZUELA 1970-1994</i> Edgar Abreu Olivo y Elvira Ablan	287
<i>EL ESCENARIO MUNDIAL ALIMENTARIO</i> Rafael Cartay y Gerard Ghersi	288
<i>LA VIOLENCIA DE LAS HORAS: UN ESTUDIO PSICOANALÍTICO SOBRE LA VIOLENCIA EN EL PERÚ</i> César Rodríguez Rabanal	289
<i>EL NIÑO, EL DEPORTE Y LA ANTROPOLOGÍA</i> Pedro García Avendaño	290

EVENTOS Y ACTIVIDADES

<i>TALLER DE DISCUSIÓN SOBRE VIOLENCIA</i>	293
<i>FORO: VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA</i>	298

ABSTRACTS	302
------------------------	-----

EDITORIAL

En este número de la *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* hemos logrado reunir valiosas contribuciones sobre diversos aspectos de la coyuntura socioeconómica venezolana. Se examinan temas como la pobreza, la distribución del ingreso y las políticas sociales, abordados con anterioridad en el *Boletín de Indicadores Socioeconómicos* y en los primeros números de esta revista. Como novedad, se presenta ahora el tema de la violencia, cuyo protagonismo en la escena social justifica plenamente su incorporación en esta publicación.

La sección de artículos contiene primeramente cuatro trabajos presentados en el "Taller de Discusión sobre Violencia", actividad organizada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Dr. Rodolfo Quintero", reseñada en la sección de *Eventos y actividades*. María A. Banchs en su artículo sobre la violencia de género destaca la importancia de "abrir la puerta" de los hogares para dejar que salga a la luz pública la violencia oculta y silenciada. Tosca Hernández reflexiona en torno a los usos y abusos que se hacen de la ley de vagos y maleantes. Magally Huggins expone elementos fundamentales para la comprensión del fenómeno de la violencia en el país, particularmente en Caracas. Por último, dentro de este grupo de trabajos, Margarita López Maya presenta los primeros avances de su investigación sobre la protesta popular en la Venezuela contemporánea.

A continuación se incluyen dos contribuciones de indudable interés en el estudio de la situación social. Se trata del artículo de Augusto de Venanzi en relación con los distintos aportes al concepto de pobreza, particularmente en el caso venezolano, y el trabajo de Lourdes Urdaneta de Ferrán, donde se examinan las implicaciones para la distribución del ingreso del actual proceso de globalización de la economía mundial.

Sobre Política Social se presentan resultados de dos tesis de la Maestría en Seguridad Social: *Política social y tiempo libre* de Yudi Chaudary y *Política*

social y vejez de Arelis Ramírez. Dentro de esta misma área de política social se incluyen otra serie de artículos: el de Italo Oliveros acerca de los modelos de seguridad social; el de Carlos Febres y Giovanna Suárez, donde se comentan los resultados de una investigación sobre el desempeño de funcionarios de las políticas sociales; el de Thaís Ledezma contenido de un resumen de los resultados de una evaluación de procesos del Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) y, finalmente, el artículo de Fulvia Nieves dirigido al análisis de diferentes aspectos del financiamiento de la educación superior.

La última parte de la revista contiene secciones diversas. En la de Indicadores incluimos un informe de la situación socioeconómica de la población venezolana. En las reseñas comentamos tres libros relativos a los temas violencia, alimentación y deportes y entre los eventos y actividades informamos sobre Talleres y Foros en torno a la violencia.

El Comité Editorial de la revista agradece sus observaciones, así como su colaboración y apoyo, las cuales serán tomadas muy en cuenta a los fines de mejorar y consolidar esta publicación.

Artículos

VIOLENCIA DE GENERO

María A. Banchs

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA SOCIAL
ESCUELA DE PSICOLOGÍA, UCV

RESUMEN

Este artículo intenta llamar la atención sobre la necesidad de hacer cumplir los compromisos que ha adquirido Venezuela en cuanto a las medidas que han de tomarse para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer. Se presenta, por una parte, una breve síntesis de dos de los documentos aprobados por Venezuela en los cuales nos comprometemos a iniciar acciones para encarar este problema: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; por otra parte, se desarrolla una reflexión acerca de lo que significa la violencia de género; para ello se divide esta violencia en dos tipos: uno que suele pasar desapercibido y se designa como violencia subterránea y otro que es un tipo de violencia reconocido por todos, pero generalmente ocultado (violencia silenciada). En fin, se plantea la necesidad de resignificar esa violencia, de reconocerla, de ponerla en palabras y de politizar a la sociedad permitiendo hacer público lo privado.

INTRODUCCION

A partir de la emergencia en los años sesenta, de nuevos grupos feministas abocados a la defensa de los derechos de las mujeres, varios actores sociales se han ido incorporando progresivamente a estas discusiones: por un lado, y en estrecha vinculación con los grupos feministas, encontramos las Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres que en nuestro país se agrupan en la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres; por otro lado, conseguimos las instituciones académicas que generan investigaciones y aspiran a la incorporación de la problemática de la mujer en los currículos de estudio a todos los niveles; en tercer lugar encontramos la participación de organismos internacionales como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización de Estados Iberoamericanos, Organización Mundial de la Salud, etc. y, por último, encontramos las instituciones gubernamentales, u organismos de igualdad creados en cada país. En Venezuela, por ejemplo, tenemos las diferentes Casas de la Mujer, la Comisión Bicameral de Derechos

de la Mujer y el Consejo Nacional de la Mujer además de Direcciones, Departamentos, Comisiones y Programas en diferentes organismos de gobierno.

La interacción entre estos actores no siempre es clara aunque, cada vez mas, la incorporación del trabajo de las ONG de mujeres al trabajo para mujeres en instituciones gubernamentales es un clamor compartido. Hace falta, además, articular el conocimiento teórico, metodológico y empírico producido desde la academia, al conocimiento práctico y estratégico producido desde las ONG e insertar ambos en las políticas gubernamentales. De ahí que en este trabajo, intentamos vincular al menos dos de esos eslabones alrededor de un tema de fundamental importancia como es la violencia hacia la mujer: nos referiremos por un lado a las prescripciones emanadas de dos instrumentos legales como son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y, por otro lado, intentaremos esbozar algunas de las facetas de la violencia hacia la mujer.

Para aclarar el título de este trabajo comenzaremos en primer lugar por definir lo que se entiende por género y por violencia de género, luego expon-dremos brevemente los contenidos esenciales de los dos documentos legales arriba señalados y finalizaremos con una exposición acerca de algunas formas en que se manifiesta la violencia de género.

SOBRE LA CATEGORIA GENERO

Los estudios sobre la problemática específica de la mujer han adoptado desde la segunda mitad de la década del ochenta el nombre de estudios de género. La categoría género se ha prestado a múltiples interpretaciones y últimamente, con motivo de los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, en nuestro país circuló a través de los medios de comunicación una versión que intentaba hacer creer que los estudios de género tienen por objeto la justificación de la escogencia de orientaciones sexuales entre las que se distinguieron cinco: hombre, mujer, bisexual, homosexual y lesbiana. Esta escogencia, además, se presentaba como el argumento de apoyo a la legalización de diferentes tipos de familias.

Esta versión sobre el significado de la categoría género es una creación de grupos fundamentalistas y ortodoxos cuyo objetivo expreso es detener los avances en las discusiones y agendas internacionales que abogan por la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y por el respeto de los derechos de la mujer. Mas allá de esta confusión, es cierto que la categoría género no ha sido definida de manera unívoca, y que por eso mismo se presta como vehículo para transportar intereses ajenos a su sentido original.

Uno de los primeros textos en los que se plantea esta categoría es el de Gayle Rubin, quien se refiere al "sistema sexo/género" y lo define como "el

conjunto de arreglos por medio de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y dentro de los cuales estas necesidades sexuales transformadas son satisfechas" (1975, 159). Mas adelante la autora señala que "los sistemas de sexo/género no son emanaciones ahistóricas de la mente humana; son productos de la actividad humana histórica" (1975, 204), por lo tanto son susceptibles de ser transformados.

En efecto, la categoría género intenta distinguir el sexo biológico, del sexo socialmente construido. Es nuestro sexo lo que nos hace machos o hembras. El género se refiere a todo el añadido sociocultural que se le atribuye al sexo biológico, es decir, al conjunto de ideas, representaciones, valores y normas sobre lo que es ser hombre o mujer, lo propio del niño y de la niña, de lo masculino y de lo femenino; siendo este un conjunto de construcciones culturales e históricas susceptibles de cambiar con el espíritu de los tiempos. Se propone entonces distinguir entre lo que implica biológicamente ser hembra o ser macho y lo que implica socioculturalmente ser mujer o ser hombre. El propósito de esta distinción es claro: se trata de separar lo biológico de lo social en virtud de que lo social ha sido interiorizado tan profundamente que se confunde con lo biológico. En virtud también de que lo biológico no es lo que se pretende cambiar (como quieren sugerir algunos), sino lo sociocultural.

Parte de la esencia de la categoría género es su carácter relacional. No es posible definir el género masculino sin vinculación con el femenino. Algunos aspectos dentro de estas relaciones han estado marcados por la oposición, se dice: "esas son cosas de hombre" o "son cosas de mujer". Pero lo marcante de las relaciones de género es que son relaciones de poder, son identidades que manejan parcelas distintas de poder en los espacios público y privado. En fin, las relaciones de género no se deben desvincular de las relaciones de clase y de raza o etnia, porque no es lo mismo ser mujer negra y pobre que mujer blanca de clase media. No es igual la relación de una mujer de clase alta con un obrero, que con un hombre de su mismo estrato social. (Para más detalle sobre este punto ver Banchs, 1995.)

Según Breith "en la sociedad de clases las mentes de acumulación del poder de género y del poder de clase son las mismas, el origen del poder patriarcal y del poder clasista es el mismo y estas dos formas de poder se alimentan mutuamente (...). El patriarcado, por tanto, tiene una base material que organiza la reproducción de la especie, la sexualidad, los comportamientos y normas, la crianza de los hijos y un conjunto de construcciones culturales ligadas al Poder, bajo un mismo proyecto estratégico de control de la propiedad y de los recursos para la reproducción cultural" (1993, 37). No es por tanto de extrañar que en este tipo de sociedad exista violencia específica de género.

VIOLENCIA DE GENERO

Con la expresión 'violencia de género' queremos significar aquella violencia que se desprende del hecho mismo de ser mujer o de ser hombre y que se dirige

de un género hacia el otro. Aunque hay formas poco estudiadas de la violencia (generalmente psicológica) de la mujer hacia el hombre, la violencia más frecuente y multifacética es la del hombre hacia la mujer. Así como el género no puede desvincularse de la clase, algunos autores plantean una estrecha vinculación entre la violencia estructural y la de género. De acuerdo con Breith (1993, 72) la violencia de género "forma un solo cuerpo con las injusticias estructurales y alimenta la lógica imperante de una cultura violenta donde se nos trata de acostumbrar al dominio de unos a otros como forma natural de vida y sustento ideológico de una sociedad de subordinación". Para Kaufman esta violencia representa "muchas cosas a la vez. Es el hombre individual ejerciendo poder en relaciones sexuales y, al mismo tiempo, la violencia de una sociedad jerárquica, autoritaria, sexista, clasista, militarista, racista, impersonal e insensata, proyectada a través de un hombre individual hacia una mujer individual" (en Breith, *ibíd.*, 76). Es, podemos añadir, la violencia de una sociedad globalizada que nos empuja irremisiblemente hacia la competencia y el individualismo a ultranza.

DISPOSICIONES LEGALES PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA DE GENERO

A título de información somera, y para desconstruir la creencia de que la violencia de género es un invento de feministas fanáticas, vamos a comentar brevemente lo relativo a este tópico en los dos documentos más recientes emanados de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Convención de Belém do Pará

Esta convención, suscrita por nuestro país en Belém do Pará en junio de 1994, fue aprobada en el Senado en noviembre del mismo año, convirtiéndose desde entonces en legislación específica sobre la violencia contra la mujer. Consta de cinco capítulos y veinticinco artículos. El artículo primero del capítulo I define la violencia contra la mujer como sigue: "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". En el capítulo II se definen todos los derechos protegidos para que la mujer lleve una vida libre de violencia. El capítulo III define los deberes del Estado, en él se conviene en "adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia" (Artículo 7). Allí se alude a compromisos para establecer mecanismos legales, judiciales, administrativos, así como a la necesidad de modificar patrones socioculturales, suministrar servicios adecuados de atención, concientizar a la población, difundir a través de los medios de masa, investigar sobre el problema y crear

programas de rehabilitación. El capítulo IV versa sobre Mecanismos Interamericanos de Protección y el capítulo V formula algunas disposiciones generales.

De esta síntesis apretada queremos recalcar lo siguiente: al formular la ley aprobatoria de esta Convención nuestro país asume la obligación de dar cumplimiento a todos esos mandatos. Por ello su texto debe ser divulgado y venezolanas y venezolanos debemos vigilar y hacer seguimiento a las acciones que el Estado emprenda para responder a ese compromiso. De lo contrario la ley es letra muerta.

Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer

Esta plataforma de acción fue aprobada en Beijing en septiembre de 1995. Los objetivos estratégicos que específicamente tocan el tema que nos concierne son los correspondientes al capítulo D:

- D.1. Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.
- D.2. Estudiar las causas de la violencia contra la mujer y buscar métodos para elaborar estrategias de prevención.
- D.3. Adoptar medidas especiales tendientes a eliminar la trata de mujeres y a prestar asistencia a las mujeres víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres.

Para el alcance de cada uno de estos objetivos se proponen una serie de medidas específicas que han de ser adoptadas por aquellos gobiernos que no plantearon reservas explícitas a este capítulo de la Conferencia, como es el caso de Venezuela. Algunas de ellas están contempladas ya en la Convención de Belém do Pará.

De este capítulo D relativo a la violencia contra la mujer, que comprende desde el párrafo 113 hasta el 131, vale la pena citar algunos fragmentos donde se exponen los motivos por los cuales este tema constituye una de las esferas de especial preocupación:

La violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre. En muchos casos, la violencia contra las mujeres y las niñas ocurre en la familia o en el hogar, donde a menudo se tolera (...). [Las diferentes formas de abuso doméstico] no suelen denunciarse, por lo que son difíciles de detectar. Aun cuando se denuncien, a menudo sucede que no se protege a las víctimas ni se castiga a los agresores. (Párrafo 118).

La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que han causado la

dominación de la mujer por el hombre, (...) dimana esencialmente de pautas culturales, en particular de los efectos perjudiciales de algunas prácticas tradicionales o consuetudinarias y de todos los actos de extremismo relacionados con la raza, el sexo, el idioma o la religión que perpetúan la condición inferior que se asigna a la mujer en la familia, el lugar de trabajo, la comunidad y la sociedad. (Párrafo 119)

Interesa remarcar que, en lo relativo a la violencia, las declaraciones, objetivos y medidas que se formularon en esta Cuarta Conferencia reflejan un conocimiento detallado sobre el tema que amerita ser leído con detenimiento. Por otra parte, los moralismos y prejuicios sexuales compartidos por múltiples países, entre los cuales Venezuela no es una excepción, dieron lugar a prolongadísimas discusiones en el Capítulo C, relativo a la Salud de la Mujer, capítulo éste con el mayor porcentaje de corchetes¹ sometidos a decisiones. Esta circunstancia probablemente favoreció lo relativo a la violencia, ya que el documento recoge afirmaciones que generalmente el sentido común se niega a aceptar y que no fueron objeto de reformulaciones o de reservas, salvo en contadas excepciones.

¿CUANDO PODEMOS HABLAR DE VIOLENCIA DE GENERO?

Grosso modo podemos distinguir dos tipos de violencia de género:

Una violencia subterránea sobre la cual se apoya el reparto desigual del poder, es decir del acceso y control de recursos. La llamamos subterránea porque no suele ser percibida como violencia y una violencia explícita y reconocida como tal, pero frecuentemente mitificada a través de su negación, de su ocultamiento, de su justificación o de la culpabilización de las víctimas.

Algunas expresiones de violencia subterránea

1. Las diversas formas de discriminación

Si entendemos la discriminación como la asignación de un trato desigual a los componentes de un género privilegiando los intereses, oportunidades y derechos del otro, podemos considerar que cualquier forma de discriminación hacia la mujer es, en sí misma, un hecho violento. ¿Quién no se siente violentado cuando es discriminado? El problema es que ni los hombres ni las mujeres percibimos tales discriminaciones porque hemos interpretado estereotipos y roles sexuales como emanaciones del sexo masculino y femenino y no como construcciones socioculturales e históricas de uno y otro género.

1. En las conferencias internacionales sólo se discuten los contenidos que han sido colocados entre corchetes en virtud de que los países no han logrado llegar a un acuerdo en las discusiones precedentes. En estas conferencias los contenidos no se aprueban por mayoría ni por votación sino unánimemente, aquellos países que mantengan desacuerdo tienen la alternativa de formular por escrito reservas sobre esas decisiones.

Ilustra esa discriminación el reforzamiento de estereotipos y roles sexistas en la socialización familiar, en la educación formal (ver Banchs, Lozada, Rodríguez y Torres, 1994), en los medios de comunicación, así como la desigualdad de oportunidades en el campo laboral, profesional y en general en la esfera tanto pública como privada. Estas formas de discriminación son violentas en la medida en que contribuyen a consolidar en el imaginario social la creencia en la existencia de desigualdades entre mujeres y hombres, conduciéndonos a percibir fuerza y poder como atributos inherentes al hombre y debilidad y sumisión como características intrínsecas de la mujer. Hechos de cultura se hacen pasar como hechos de natura.

Baste señalar algunos indicadores de esta discriminación en la esfera pública: aunque, a diferencia de otros países, la mujer venezolana participa en proporciones similares al hombre en el nivel de educación superior (ver Banchs, 1994a) las estadísticas sobre su presencia en posiciones de poder y decisión muestran claramente su escasa posibilidad de acceder a estos niveles:

Aunque en Venezuela la proporción de Juezas supera desde 1989 a la de Jueces, para 1990 sólo el 6,7% de la Corte Suprema de Justicia eran mujeres. Para 1992 el porcentaje de mujeres en Consejos Municipales era apenas el 16,4%, en Alcaldías 6,4% y en Gobernaciones 0%. Para 1993 la mujer representa sólo el 12,6% de las Asambleas Legislativas, el 6,6% de la Cámara de Diputados y el 6,2% del Senado. Para 1994 sólo 8,3% de los Ministros eran mujeres (Conamu, 1994).²

En fin, un caso interesante en este renglón es el de la autodiscriminación de la mujer, que conduce a la violencia intragénero. Es decir, que las mujeres somos socializadas para agredirnos a nosotras mismas y agredir a nuestras congéneres. Este aspecto es de fundamental importancia y generalmente pasa desapercibido. Si lo propio de la socialización de los niños es que se les inculca el fantasma de la homosexualidad, cosa que no le sucede a la niña (el hombre siempre está obligado a demostrar que lo es, siendo penalizado cuando asume conductas que culturalmente se consideran de mujer), lo propio de la socialización de la niña es que se le inculca el fantasma de "la otra", cosa que no sucede con los niños. El fantasma de la otra es el que nos conduce a ver en toda mujer a una rival potencial afectando dramáticamente las posibilidades de una auténtica solidaridad entre mujeres. Ilustra este fantasma las reacciones típicas de mujeres y hombres cuando se enfrentan con la infidelidad. La frustración, el odio o la agresión de la mujer en estos casos se dirige generalmente y en principio, hacia la otra y no hacia su pareja que le es infiel. En casos similares la frustración y el odio del hombre no se dirige hacia el otro, sino hacia su propia mujer. Esta forma como la sociedad nos enseña de manera mas o menos sutil

2. Las cifras han sido extraídas del Informe preliminar nacional IV Conferencia Mundial de la Mujer, elaborado por el Consejo Nacional de la Mujer (Conamu), hemos tomado como referencia las fechas más recientes de los cuadros estadísticos.

a competir con nuestro propio género es un obstáculo arraigado sobre el que se erigen resistencias al cambio. De ahí que no sea extraño conseguir que las principales opositoras a las medidas para mejorar las condiciones de la mujer en la sociedad sean ellas mismas. De ahí que las principales reproductoras de la ideología patriarcal en el proceso de socialización de hijos e hijas sean las mujeres.

2. Las leyes que contradicen la vida real

Aunque en la legislación venezolana se registran varios aspectos en los que la mujer es discriminada, nos vamos a referir en específico al tema más temido y rechazado: el aborto.

En este aspecto cabe preguntarse: ¿Es o no es violencia el que la mujer sea obligada a dar curso a un embarazo producto de una violación o de un incesto? Independientemente de que haya mujeres con tal solidez y madurez que logran realmente aceptar y amar un hijo o hija engendrado en tales circunstancias, no cabe duda de que debería considerarse como un derecho el que la mujer en este tipo de situación tenga la alternativa de decidir.

Por otra parte, vivimos en una sociedad abortiva, una sociedad que no ofrece a la inmensa mayoría, esto es, a las personas de sectores populares, la posibilidad de ser concientizadas sobre el ejercicio de una sexualidad responsable, la información oportuna y adecuada sobre los métodos anticonceptivos y, menos aun, el acceso a los métodos de planificación familiar. Cabe entonces preguntarse si es o no es violencia el que esta sociedad que no da para planificar una familia, exija a las mujeres, muchas veces en condiciones de pobreza extrema, que traigan al mundo niños y niñas de los cuales no se pueden hacer responsables.

Esta misma sociedad que niega la educación sexual clara y sin tapujos a las y los adolescentes, aspira reducir la creciente tasa de embarazos precoces. Embarazos estrechamente vinculados al ocio forzado en que se encuentran muchísimos de nuestros jóvenes por ausencia de alternativas educativas y laborales.

Esta sociedad es abortiva en la medida en que expulsa de las instituciones educativas a las adolescentes embarazadas y luego las presenta como desertoras del sistema educativo (las cifras siempre refieren las tasas de deserción escolar). ¿Es esta una forma de impulsar a muchas adolescentes a abortar?

En fin, esta es una sociedad hipócrita en la medida en que todas y todos sabemos que las adolescentes y mujeres de sectores medios y altos que deciden interrumpir sus embarazos son atendidas en clínicas privadas sin riesgos para su salud, mientras que las de sectores de menores recursos saben que intentar un aborto clandestino es algo que las coloca en riesgo de morir, pero se deciden a hacerlo porque saben que una vez al borde de la muerte

serán recibidas en las instituciones de salud del Estado. ¿Es esta o no una forma de violencia donde claramente se vinculan género y clase social? ¿Qué medidas toma esa misma sociedad punitiva para obligar a los hombres que violaron, a pagar su delito, a los hombres que engendraron a hacerse responsables de sus hijos? ¿Qué medidas toma para reducir los índices de consumo de alcohol estrechamente vinculados a las más variopintas formas de violencia masculina?

3. La atención en el parto

Dos tipos de violencia se registran vinculados al hecho de parir, la violencia de las clases media y alta consiste en el abuso con que se practican cesáreas para comodidad de las y los médicos. La violencia de las clases desposeídas consiste en los insultos y maltratos a los que con frecuencia se ven sometidas las mujeres en centros hospitalarios (ver para mayor detalle Sandner, 1993). La violencia compartida en todos los casos es la de la medicina oficial que inventó los partos horizontales para facilitar la tarea a los galenos, partos en los que la mujer es colocada en un rol de pasividad, en los que no es consultada sobre las decisiones que se toman, en los que con frecuencia se acelera el proceso natural con drogas (pitosín) para acortar el trabajo del equipo de salud.

Este último ejemplo sirve para ilustrar cómo, hasta en el rol en que la sociedad la alaba, la consagra y la enaltece, la mujer es con frecuencia víctima de violencia.

Aunque hay muchas otras formas de violencia soterrada que van desde algunos "piropos" degradantes hasta el significado de algunas groserías como nombrar la madre en caso de insulto o mencionar los genitales masculinos en caso de alegría (eso está "de pinga"). No pretendemos agotar aquí las diversas estrategias culturales que refuerzan en el imaginario simbólico la inferioridad de la mujer. Intentamos solamente desconstruir algunos significados que, a pesar de su transparencia, por ser tan cotidianos, no son percibidos en su verdadero sentido. Este ejercicio es necesario ya que, como dice Fernández Cristlieb (1987, 90-91), "cualquier acontecimiento vivido solo tiene existencia social en tanto exista un símbolo intersubjetivamente reconocido que lo designe, ie. cuando posee un significado comunicable. El proceso de ideologización consiste en destruir los símbolos que evocan significados: con ello se pierde la sociedad el sentido de la experiencia". En nuestra sociedad los símbolos que evocan el significado de la discriminación hacia la mujer han sido destruidos y es necesario reconstruirlos para hacer que esa violencia pueda ser puesta en palabras, comunicable; creíble y no interpretada como sesgos de feministas³ o como necesidad de las mujeres de aparecer como víctimas.

3. Tanto mujeres como hombres rechazan con frecuencia este tipo de discurso y, de estar en boca de pro feministas, suelen interpretarlo como exageraciones o posiciones polarizadas que responden a los intereses del feminismo más que a acontecimientos reales.

Violencia silenciada

Esta segunda forma de violencia es reconocida por todos como tal, pero sin embargo es ocultada. Se trata de los casos de violación, de acoso sexual en el trabajo, de maltrato doméstico, de abuso sexual incestuoso, de trata de mujeres. Nadie niega que estos sean actos de violencia y pocos ponen en duda que en la mayoría de estos actos el agresor es un hombre y la agredida una mujer. Sin embargo, en todos ellos se suele pensar que algo hizo aquella mujer para recibir tal maltrato. La violada se supone que se expuso, dijo "no" pero en realidad quería decir "sí", o se vistió de manera tentadora o andaba sola por un lugar oscuro y peligroso. Datos de sentencias de violación demuestran claramente que no es esto lo que sucede (Banchs, 1991a 1991b). El acoso sexual en el trabajo es silenciado, o disfrazado. Si los hombres sintieran que, al acosar mujeres ponen en riesgo su estabilidad laboral o su prestigio personal, con toda seguridad esta conducta disminuiría. El maltrato en pareja es definido como pelea de marido y mujer, asuntos privados en los que terceros no tienen por qué inmiscuirse. El abuso sexual incestuoso es simplemente "escotomizado", nadie lo ve, nadie lo sabe, nadie lo cree y manifiesta en nuestro país indicadores alarmantes en cuanto a su posible existencia (ver Banchs, 1994b).

Es llamativo, en efecto, el escaso número de denuncias en estos delitos que atentan contra la integridad de la persona y que sin embargo se definen en el Código Penal como delitos contra las buenas costumbres y buen orden de las familias. Inés Hercovich (1992) cuando trata de responder a la pregunta ¿por qué callan las mujeres violadas?, describe el papel de las imágenes en bloque en este silenciamiento. Estas imágenes "reúnen y combinan las creencias y las emociones ligadas a los hechos que angustian de forma tal que queden expulsados todos aquellos elementos de las representaciones del acto, el escenario y los protagonistas que puedan conmover y cuestionar las certidumbres apaciguadoras" (1992, 64). "La imagen en bloque funciona, al decir de Foucault, como orden de silencio, afirmación de inexistencia, y por consiguiente comprobación de que de todo eso nada hay que decir, ni ver, ni saber" (Ibíd., 69).

En los casos de abuso sexual incestuoso, hemos tenido la oportunidad de estudiar los múltiples mecanismos de defensa disociativos que son puestos en práctica por los miembros de la familia para negar/se la ocurrencia real de tal abuso. La certeza de que nadie les creerá, confirmada en la práctica cuando se atreven a develar el abuso del que están siendo víctimas, confina aún más a las jóvenes abusadas en su silencio, en "ese infierno de vida" como dice una de ellas (Banchs, 1994c).

Interesa subrayar aquí ese carácter oculto y ocultador de los hechos de violencia hacia la mujer, en la medida en que creemos, como algunos constructivistas, que uno de los objetivos de la psicología social como ciencia política,

(que sin duda es), es devolver la voz a los oprimidos. Esa voz silenciada está comenzando a oírse en nuestro país, desde que se abrieron espacios en la década de los ochenta que permitieron a las víctimas recibir atención. Es así que, desde su trabajo en la Casa de la Mujer del Distrito Federal, Ofelia Alvarez comenzó a conocer, atender y sistematizar los casos de maltrato en pareja (1990, 1992); Beatriz Rodríguez realizó, en vinculación con el trabajo de Alvarez, un estudio epidemiológico sobre la violencia doméstica en el área metropolitana (1992); en AVESA (Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa) se comenzaron a atender casos de violación y a fomentar la investigación sobre el tema (Banchs, 1991a y 1991b; Huggins, 1991) investigación ésta que nos condujo de la mano al estudio del abuso sexual incestuoso (Banchs, 1994b). Así mismo en diferentes partes del país se fueron abriendo progresivamente Casas de la Mujer donde se ofrecen espacios para la atención de estos casos de violencia.

En nuestra opinión, si hay algo que caracteriza la situación de la violencia hacia la mujer en esta década de los noventa, es el develamiento de la violencia privada, aquella que se produce en el seno del hogar y que había sido hasta ahora la más silenciada. Podemos interpretar este hecho, siguiendo a Fernández Cristlieb, como un proceso de politización, politizar es, para él, hacer público lo privado, “comunicar lo incommunicable, hacer que las experiencias que se vivencian como personales o privadas puedan ocupar un lugar en la esfera pública con el objeto de ser debatidas. En términos intersubjetivos, el proceso politizador consiste en una actividad de simbolización y resimbolización, significación y resignificación” (1987, 75). En el caso de la violencia de género, resignificarla, resimbolizarla, implica desculpabilizar a la mujer, resignificar el sentido socialmente arraigado que esta violencia tiene, desconstruir los mecanismos sobre los que se apoya su ocultamiento y su negación. Estimular a la mujer-víctima a que denuncie, oír su voz, y sobre todo creerle hasta tanto no se demuestre lo contrario, invertir la carga de la prueba: debe ser el agresor el que tenga que demostrar su inocencia y no la agredida la que tenga que demostrar su ultraje.

A MANERA DE CONCLUSION

El tema que hemos abordado aquí tiene demasiadas aristas como para ser agotado en un espacio tan reducido. Cada uno de los puntos desarrollados debe ser en sí mismo objeto de un análisis detallado. No queremos dejar la impresión de que la mujer, en su condición de subordinada, es víctima, siempre víctima y, sólo eso. Por otra parte, como puntualiza Saffioti “la relación de dominación-explotación no presume el total apabullamiento del personaje que figura en el polo de dominada-explotada. Integra esta relación de manera constitutiva la necesidad de preservar la figura subalterna. Su subalternidad no significa ausencia de poder aunque en dosis muy desiguales” (1992, 184). Se trata pues, de una resignificación de las relaciones inter e intra género y de una distribución más equitativa de las parcelas de poder.

¿De qué manera pueden resultar útiles a este propósito los instrumentos legales con los cuales ya contamos? En primer lugar, estos instrumentos significan el reconocimiento de la existencia de esa violencia. Este reconocimiento hace visible lo que hasta ahora ha estado "invisibilizado", siendo éste el primer paso indispensable para que la sociedad comience a tomarla en cuenta. En segundo lugar, estos instrumentos representan compromisos del país con sus mujeres, compromisos éstos que no podemos permitir se conviertan en letra muerta. Por lo tanto, quienes trabajamos en los problemas de género debemos vincular a mujeres y hombres en la lucha por un mundo mejor, más igualitario y justo y responsabilizarnos porque esos compromisos se materialicen en políticas, programas y acciones concretas desde los diversos espacios públicos. El camino es largo y con no pocos tropiezos; sin embargo, en el caso de la violencia de género, como dice el poeta: "caminante no hay camino, se hace camino al andar".

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Ofelia, (1990), "La violencia doméstica en la pareja: necesidad de un enfoque integral", *Revista de Pedagogía*, XI, 22.
- (1992), "El papel de la investigación científica en la lucha contra la violencia doméstica y sexual", ponencia presentada en las jornadas Hacia una Red Venezolana contra la Violencia Doméstica y Sexual, auspiciadas por Fundamujer.
- Banchs, María, (1991a), *La violación y sus actores ante la justicia*, Trabajo de Ascenso para ascender a la categoría de Agregado, Escuela de Psicología, UCV, Caracas.
- (1991b), "El proceso de administración de justicia en el delito de violación", en María del Carmen Feijóo (Comp.), *Mujer y sociedad en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 15-61.
- (1994a), "Mujer y educación en Venezuela", ponencia presentada en la Primera Reunión de Discusión sobre Mujer y Educación, auspiciada por la Organización de Estados Iberoamericanos, Bolivia, marzo 1994.
- (1994b), "Reconstrução teórica de um caso de família incestuosa" en Albertina de Oliveira Costa y Tina Amado, (Orgs.) *Alternativas escassas, saúde, sexualidade e reprodução na América Latina*, Editora 34, San Pablo.
- (1994c), "El sistema defensivo como mecanismo regulador en la dinámica de una familia incestuosa", en *Revista de Psicología*, en proceso de edición.
- (1995), "¿Qué significa perspectiva de género?", en Primer Taller de Políticas de Salud hacia la Mujer desde la Perspectiva de Género, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, agosto de 1995.
- Breith, Jaime, (1993), *Género, poder y salud*, Ibarra, CEAS-UTN, Quito.
- Hercovich, Inés, (1992), "De la opción sexo o muerte a la transacción sexo por vida", en Ana María Fernández (comp.), *Las mujeres en la imaginación colectiva. Una historia de discriminación y resistencia*, Paidós, Buenos Aires.
- Huggins, Magally, (1991), *Violencia sexual contra menores. El lado oculto de la ciudad*, mimeo, Caracas.

- Fernández Cristlieb, Pablo (1987), "Consideraciones teórico-metodológicas sobre la psicología política", en Maritza Montero (Coord.), *Psicología política latinoamericana*, Panapo, Caracas.
- Rubin, Galyle, (1975), "The traffic in women: notes on the political economy of sex", en Tayna R. Reiter (Ed.), *Toward an anthropology of Women*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Saffioti, Heleith, (1992), "Rearticulando genero e classe social", en Albertina de Oliveira Costa y Cristina Bruschini (Org.), *Uma questao de genero*, Rosa dos Tempos, San Pablo.
- Sandner, Carmen, (1993), *La representación social del parto en médicos obstetras*, Trabajo de Ascenso para la categoría de Agregado, Escuela de Educación, UCV, Caracas.

DOCUMENTOS

- Banchs, M.; Lozada, M.; Rodríguez, B. y Torres, F., (1994), "Diagnóstico de contenidos sexistas en textos escolares de Educación Básica", Reporte de investigación realizada para el Conamu y el Ministerio de Educación, Caracas.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES DE LA OEA, (1994), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará.
- CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, *Informe Preliminar Nacional*, IV Conferencia Mundial de la Mujer de Venezuela, presentado en la VI Conferencia Preparatoria Regional para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 1994.
- Rodríguez, Beatriz, (1993), *Estudio epidemiológico de la violencia doméstica en el área metropolitana de Caracas*, Reporte de investigación realizada para Fundamujer.
- ONU, *Plataforma de Acción* de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, (última versión antes de la Conferencia), Beijing, septiembre 1995.

LA IDEALIZACIÓN DE LA LEY DE VAGOS Y MALEANTES¹

Tosca Hernández

COORDINADORA DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, UCV

RESUMEN

Se trata de mostrar aquellas condiciones que han permitido transmutar en idealidad lo "real verdadero", presentes en la Ley sobre Vagos y Maleantes y en su aplicación. El artículo se fundamenta en los resultados de dos investigaciones. La primera muestra cómo, a través de la lectura hermenéutica de la Ley sobre Vagos y Maleantes, se devela de qué manera el discurso de prevención puede encubrir el de castigo, donde reside la convicción. La segunda, sobre los operativos policiales extraordinarios basados en dicha Ley, pone de manifiesto cómo el discurso que aduce la resolución del problema de la delincuencia encubre el de la inconstitucionalidad, la atentación de los Derechos Humanos y, como corolario, la instauración de la espiral de la violencia. Finalmente, se argumenta a favor de la derogación de la Ley sobre Vagos y Maleantes y de una reconstrucción de sentido de las políticas de prevención delictiva.

INTRODUCCIÓN

Comenzaremos reconociendo que el título de esta ponencia no nos pertenece, sino que fue elegido por los organizadores de este evento; sin embargo no hubiésemos podido pensar en ninguno mejor que éste, para expresar con una palabra, idealización, la manera cómo el discurso dominante que circula socialmente (en las esferas gubernamentales, en las instancias policiales, judiciales, en la prensa) trata a la Ley sobre Vagos y Maleantes.

Si apelamos al diccionario,² 'idealizar es elevar las cosas sobre la realidad sensible por medio de la inteligencia o la fantasía' y una de las acepciones de lo 'ideal' es 'perteneciente o relativo a la idea [...] que no es físico, real y

1. Ponencia presentada en la VI Convención Nacional de Prevención del Delito, (Coro, abril de 1996).

2. (DRAE: *Diccionario de la Lengua Española*; Real Academia Española).

verdadero, sino que está en la fantasía'. Y eso es lo que se ha hecho con la Ley sobre Vagos y Maleantes, "elevantarla sobre la realidad sensible por medio de la fantasía"; es no referirse a ella en lo que tiene de 'real y verdadero', sino en lo que la fantasía ha hecho de ella.

Esta idealización la encontramos en los dos tipos de contextos discursivos desde los cuales, de una manera secuencialmente histórica, se ha hablado y se habla de esta Ley: primero, el de la prevención; y segundo, el de la resolución del problema de la delincuencia.

El discurso de prevención es el más antiguo y ha sido el fundamentador del propio texto de la Ley sobre Vagos y Maleantes, al concebirla como una ley administrativa que actúa en el campo jurídico-penal como medida de seguridad pre y post delictual, que fundamenta sus categorías en la noción de peligrosidad social y cuyas sanciones tienen un fin preventivo. El segundo, de desarrollo más reciente (aparece desde el primer gobierno del llamado período democrático) es el que considera que la aplicación de esta Ley constituye la solución del problema de la delincuencia; es el discurso que surge como respuesta cada vez que se percibe un auge de la delincuencia o que un hecho delictivo (por las características de violencia que manifiesta, la categoría social de las víctimas involucradas, etc.) crea alarma social.

En la actualidad, ambos discursos se nutren entre sí, especialmente desde que ha aparecido (en estos últimos años) un nuevo discurso que critica la Ley. De esta manera encontramos a penalistas y criminólogos que consideran esta Ley inconstitucional, principalmente por atentar contra la garantía de libertad individual, y han introducido en 1985, ante la Corte Suprema de Justicia, una petición derogatoria. Así mismo, grupos defensores de los Derechos Humanos han estimulado su discusión pública y solicitado su derogación, por atentar contra estos derechos. Dentro de esta polémica han surgido tres vertientes de opinión: una, que apoya la Ley como medida preventiva y por ser indispensable para la "lucha contra la delincuencia"; otra, que ha propuesto su modificación, a fin de hacerla constitucional; mientras que otras voces han pedido su derogación ya que su aplicación viola los derechos humanos. En las dos primeras lo implícito es que si la Ley se elimina aumenta la delincuencia; mientras que la tercera, al surgir como respuesta crítica a los operativos policiales, la incluye, sin distinguirla, en la misma reprobación.

Criticar la Ley sólo desde su inconstitucionalidad obvia el hecho de su potencialidad para ser idealizada, no logrando romper con esta misma línea de argumentación, es decir, continuar refiriéndose a la misma según lo que «la fantasía» ha hecho de ella.

El objetivo de esta ponencia es tratar de hacer evidentes las razones que han hecho posible esta transmutación en idealidad de lo «real y verdadero» presente en la Ley y en su aplicación y desde allí intervenir argumentativamente

en las discusiones sobre la necesidad de su permanencia, modificación o derogación. Para ello nos fundamentaremos en los resultados obtenidos en dos investigaciones realizadas, una, sobre la Ley propiamente dicha y su aplicación, y la otra, referente a los operativos policiales puestos en práctica en estos últimos treinta y cinco años (Hernández, 1977; e *id.*, 1989).

Trataremos, así, de poner en evidencia lo que de «real y verdadero» se encubre idealmente, en primer lugar, con el discurso de prevención presente en la Ley sobre Vagos y Maleantes y en segundo término, en el desarrollo de los operativos policiales en la resolución del problema de la delincuencia. Finalmente, discutiremos las principales alternativas propuestas para solventar su inconstitucionalidad y argumentaremos a favor de su derogación desde el develamiento de su potencialidad de idealización.

LA IDEALIZACIÓN DE LA LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES QUE SE SUSTENTA EN EL DISCURSO DE PREVENCIÓN

Como anteriormente dijimos, la Ley sobre Vagos y Maleantes es concebida, desde el inicio, como una medida de seguridad social, de tipo administrativa, que actúa en el campo penal. Ello significa que tiene como finalidad la prevención de la delincuencia mediante sanciones (y no penas) aplicables a sujetos cuyos comportamientos –delictivos o no–, indiquen peligrosidad social. Sanciones cuyo fin último es lograr la adaptación del sujeto a la vida social. El presupuesto es la “peligrosidad” a partir de la cual la sanción es considerada preventiva y terapéutica, siendo su duración, por consiguiente, proporcional a la “peligrosidad” atribuida al sujeto. Es importante señalar que, como medida de seguridad, la Ley sobre Vagos y Maleantes incorporó (desde el momento de su aprobación) a través del concepto de peligrosidad social, una nueva fundamentación filosófico-ideológica en la justificación de la normatividad jurídica penal venezolana.

Para la aplicación de una medida de seguridad es necesario, desde el discurso ideal, que existan las pruebas de la “peligrosidad social” basado en lo definido en las categorías de vagos y maleantes y de otros indicadores complementarios; así como también fundamentarse en estas pruebas al decidir la duración de la sanción (medida de seguridad) y el tratamiento necesario para su adaptación social, es decir, para su reingreso e incorporación armónica a la sociedad. Pero veamos más de cerca lo «real y verdadero» de esta argumentación.

Hemos dicho que, para el establecimiento de las medidas de seguridad es requisito previo la categorización de comportamientos (delictivos o no) que presupongan la existencia de peligrosidad y su complementación con otros indicadores para establecer la medida de seguridad. El problema, sin embargo, reside en que constatamos (Hernández, 1977) que la noción de peligrosidad social es imprecisa (siempre se refiere a un “algo” inherente al individuo), aun

en aquellas definiciones consideradas “científicas” (al respecto v. *ibíd.*, primera parte) lo cual repercute en la elaboración de las categorías de sujetos peligrosos y en los indicadores incorporados para la valoración diferencial. Así, del análisis hermenéutico que hicimos a las distintas categorías teóricas de sujetos peligrosos y de los indicadores complementarios encontramos que la imprecisión del concepto de peligrosidad social permitió:

a) La justificación racional y emocional de nuevos mecanismos de control, con su apariencia de concepto científico humanitario.

b) Extender su indefinición a la mayoría de las categorías, abriéndolas a múltiples interpretaciones y combinaciones, con la única constante de la presunción de daño social fundamentada en prenociones respecto a la normalidad/anormalidad de tales comportamientos. De esta manera se permite la adaptación de la noción (peligrosidad social), a través de las categorizaciones legales, a las variaciones histórico-ideológicas de cada sociedad.

c) Incluir en las clasificaciones categorías con significaciones distintas (conductas y estados orgánicos), autorizando la transferencia de la “anormalidad natural”, connotada por las condiciones orgánicas, a las conductas, (sin ningún cambio en la semántica del discurso) y con ello, la certeza de lo “anormal” en las mismas.

d) Vaciar de contenido histórico-social a los comportamientos que con mayor precisión se han categorizado (vagos, reincidentes, mendigos), mitificándolos.

e) Permitir que los aspectos incorporados para la valoración diferencial individualizadora de la peligrosidad en los sujetos operen de una manera circular y redundante con los prejuicios contenidos en la noción y en las categorías de sujetos peligrosos.

Cuando analizamos las categorías de vagos y maleantes contenidas en la Ley, encontramos que la noción de peligrosidad social fue entendida por nuestros legisladores como inherente a la norma penal existente, y por ende, con una función reafirmadora de la valoración normativa penal. No se debe entonces al azar, que el 71% de las subcategorías de comportamientos que definen a los vagos y maleantes sean hechos punibles, la mayoría de ellos considerados faltas en el Código Penal. Lo social fue asumido como sinónimo de lo público, por lo tanto, los “hechos” a sancionar se seleccionaron, principalmente, de aquellos punibles que, según el Código Penal, se definían contrarios al orden y a la moral pública. Con ello reafirmaron la naturalización del control del Estado al mismo tiempo que el “daño” ocasionado por esos comportamientos, al imponerles el atributo de “anormalidad” con la denominación de peligrosos sociales.

Otro aspecto importante a destacar del análisis de las categorías de vagos y maleantes es que en los mismos se cristalizan valoraciones socialmente discriminatorias, cuya consecuencia, es que su aplicación va dirigida a los grupos sociales económicamente más desposeídos.

La habitualidad constituye el único aspecto introducido como complemento para la valoración de peligrosidad en los sujetos, y es el único elemento "objetivo" diferenciador respecto al hecho punible. Es, asimismo, posible prever que esta habitualidad se materialice, la mayoría de las veces, en «antecedentes penales y judiciales». Así, en esta Ley, a pesar de seguirse sustentando su aplicación en el concepto de peligrosidad social, se sigue mirando más al «hecho» que al individuo y éste sólo se mira en «la habitualidad».

Podríamos, entonces, establecer como primera conclusión que, *es en el concepto de peligrosidad social, que fundamenta la Ley sobre Vagos y Maleantes, donde se sustenta la idealización de la misma, en el doble proceso de encubrir y evidenciar lo «real y verdadero» de su función.*

A fin de comprender mejor esta dinámica de transmutación en la representación social de la Ley, expondremos de inmediato los resultados obtenidos, por una parte, de su análisis histórico y, por la otra, de su aplicación.

1. EL ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA LEY

Ya en la exposición de motivos de la primera Ley de Vagos y Maleantes (1939) ésta es considerada una ley especial complementaria del Código Penal, cuya finalidad es la de modificar las condiciones de los peligrosos sociales anti-delictum. En su concepción se mantienen constantes las principales características de las medidas de seguridad, a saber: su fundamentación en la noción de peligrosidad social y, su finalidad preventiva, en la concepción de sanciones.

La noción de peligrosidad social es incorporada en Venezuela, en el campo jurídico-penal, en el momento en que se empiezan a crear las bases superestructurales del denominado Estado Social, como respuesta política a la nueva reinscripción del país al sistema económico capitalista occidental; reinscripción originada por la explotación petrolera.

Se encuentra así, que la primera Ley sobre Vagos y Maleantes fundamentada en la noción de peligrosidad social se crea y funciona como instrumento ideológico reafirmativo de justificación política. Es posible idealizarla, de esta manera, pues mitifica en sus categorizaciones comportamientos que evidenciaban las contradicciones de la Venezuela que inauguraba el petróleo y la riqueza (las migraciones internas por motivos económicos y el surgimiento de la "marginalidad social" en las ciudades se iniciaron durante ese período); y al mismo

tiempo hace percibir un Estado humanitario y “moderno” que sanciona para “curar”, en aras de la protección social.³

Pero encontramos que su funcionamiento como instrumento represivo se nos muestra, en esta primera ley, ineficaz. Sus mismos creadores formados en el Derecho clásico, respondieron cautelosamente ante esta nueva fundamentación legal, percibiéndola “peligrosa” para los derechos de libertad individual y, por lo tanto, obstaculizaron el procedimiento de aplicación. Así, se estableció para la misma un proceso de cuatro instancias que combinaba instancias administrativas y judiciales. Con este complejo procedimiento se buscaba «alejar los abusos y desaciertos en la aplicación de la ley». No puede olvidarse que la época de la dictadura gomecista estaba aún muy cercana y había que garantizar, por lo menos mediante intención explícita, la respetuosidad del Estado a los derechos de libertad individual.

Pero también debe tomarse en cuenta que la ley no surge como respuesta a un auge delictivo, para ese entonces inexistente, sino respondiendo a la estructura ideológica emergente en la dimensión político-jurídica. Es sólo en la modificación introducida en 1943 cuando la ley complementa su funcionalidad y se hace también un instrumento represivo para una criminalidad en ascenso. En esa modificación se hace más expedita su aplicación (sólo instancia administrativa) y se incluye una nueva medida correccional privativa de libertad, a saber, las colonias de trabajo fijas o móviles.

Este análisis nos ha permitido constatar que *aún cuando la idealización de la Ley posibilita su fundamento en el concepto de peligrosidad social, la manera cómo esta opera y lo que encubre y evidencia depende de su inserción funcional en el campo penal y de los contextos históricos específicos de su aplicación.*⁴

2. LA APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES

Como anteriormente afirmamos y según el discurso legal e ideal, esta es una ley administrativa (es el Poder Ejecutivo, a través de los Jefes Civiles, los Gobernadores y el Ministro de Justicia, el facultado para aplicarla), de índole preventiva, a través de la cual no se castiga el cometimiento de un hecho punible, sino la manifestación conductual de una supuesta peligrosidad social en el individuo.

Sin embargo, observamos que la transmutación de «lo real-verdadero» en «fantasía» ocurre cuando la mayoría de sus categorizaciones se fundamentan en «hechos punibles» considerados como faltas en el Código Penal, pero que

3. Es importante señalar que durante ese período se aprueban las primeras leyes de Protección al Menor y del Sistema Penitenciario.

4. Esto es lo que constantemente nos demuestra la Sociología Jurídica.

al ser incorporados a esta Ley pierden su condición de "hecho punible" transformándose en síntoma de "peligrosidad" en el sujeto. Es por ello que por medio de esta Ley una persona puede ser detenida aduciendo orden escrita del funcionario autorizado,⁵ pero al no ser la comisión de un hecho punible lo que origina la detención, no tendrá sumario al cual tener acceso ni tampoco existirán los medios de defensa «tan pronto se ejecuta el acto de detención».⁶ Así, estando detenido tendrá tres días para evacuar testigos, no siendo obligatorio que sea asistido por un abogado defensor, y en un máximo de cincuenta días será sentenciado, pudiéndosele privar de libertad hasta por cinco años.

Sin embargo, esta privación de libertad es considerada una «medida de seguridad» anti delictum y los lugares en donde son reclusos se denominan casas de reeducación y trabajo, colonias agrícolas correccionales y colonias de trabajo.

Del estudio hecho a los expedientes de los reclusos por vagos y maleantes en la Casa de Reeducación y Trabajo Artesanal "El Paraíso" (Hernández, 1977, 77-106) encontramos que las consecuencias, en la práctica (lo real-verdadero), de lo implícito en las categorizaciones de sujetos peligrosos son las siguientes: En primer lugar, que *las medidas privativas de libertad de la Ley sobre Vagos y Maleantes sólo se aplican a sujetos con antecedentes*. Por lo tanto, *la Ley funciona en la práctica como reafirmadora de la estigmatización producida por las otras leyes penales y policiales, agregándoseles el atributo de "anormales", al imponérseles la denominación de 'peligrosos sociales'*. En segundo término, que *la Ley sobre Vagos y Maleantes funciona muchas veces como sustituto del Código Penal*. En tercer lugar, que *la puesta en práctica de movilizaciones policiales denominadas redadas u operativos, permite el funcionamiento represivo de esta Ley sobre sujetos que, en el presente, no manifiestan comportamientos sancionables por alguna Ley, si en sus prontuarios existen antecedentes*. Esto nos permite afirmar que *la Ley debe actuar como un factor criminógeno, contrariamente a sus objetivos explícitos de prevención de delitos*. En cuarto lugar, *esta Ley permite extender sanciones privativas de libertad a conductas no delictivas y la pena a sujetos ya sentenciados por delitos*. En quinto lugar, *la Ley funciona en la práctica discriminatoriamente dirigida a los grupos sociales económicamente menos favorecidos*. Finalmente, volvemos a comprobar que *la indeterminación de la noción de 'peligrosidad social' permite también en su aplicación, la definición ad infinitum de la manifestación de peligrosos sociales, dependiendo siempre de las necesidades ideológicas y/o represivas de momentos históricos determinados*.

5. En estos casos se interpreta como tal la orden de ejecución del operativo por "autoridad competente".

6. Tal y como lo contempla el Art. 60 de la Constitución Nacional.

Así, estas comprobaciones nos indican que lo «real-verdadero» es que *«La Ley sobre Vagos y Maleantes se nos muestra, como un simple instrumento de castigo y la distinción entre medidas privativas de libertad y las penas privativas de libertad se nos aparecen como la de un signo con diferentes significantes pero con una misma significación. La creencia rehabilitatoria o correccional sólo se da al nivel del discurso, como justificación, para ocultar el castigo donde reside la convicción»*. (Hernández, 1977, 112)

LA IDEALIZACIÓN QUE SE SUSTENTA EN LOS OPERATIVOS POLICIALES

Con la puesta en práctica de operativos policiales la Ley sobre Vagos y Maleantes completa su máxima funcionalidad represiva y al mismo tiempo, su idealización. Hemos constatado (Hernández, 1989) que la Ley sobre Vagos y Maleantes es el instrumento que permite a los operativos policiales (ordinarios y extraordinarios), la detención masiva y “legal” de supuestos delincuentes. Así, *la idealización de la Ley se ha ido construyendo al unísono con la necesidad de la realización de estos operativos policiales frente al auge delictivo*.

Pero cuando observamos lo que ocurre en la utilización de la Ley sobre Vagos y Maleantes en el desarrollo de estos operativos policiales se logra evidenciar cómo opera lo «real-verdadero» de la misma. Así encontramos que en la actualidad, cuando se realizan operativos policiales, los detenidos por «vagos y maleantes» son usualmente aquellas personas que no trabajan (vagos) o que tienen antecedentes policiales, correccionales o penales.

Se detienen por «vagos» (no trabajan) a aquellas personas que no tienen referencias de trabajo.⁷ Si se toma en cuenta que tanto las redadas como los otros operativos son usualmente realizados en los considerados “barrios” de la ciudad, serán muchos los detenidos, pues es allí donde abundan los desempleados (vagos), no por su propio deseo, sino como resultado de la situación socio económica que vive el país.

Detener por antecedentes lo permiten los apartes *g*), *h*) y *n*) de las categorías de maleantes. Los dos primeros, invocados con mucha frecuencia para detener y enjuiciar a una persona, se refieren a: «Los condenados dos o más veces por delitos contra la propiedad» (L.V.M., aparte *g*) y «los sindicados dos o más veces por delitos contra la propiedad y en cuyo poder se encuentran llaves falsas o deformadas.» (L.V.M., aparte *h*). Si tomamos en cuenta que la delincuencia común o el “hampa”, como usualmente se le designa, es definible como aquella que comete delitos contra la propiedad en lugares públicos (que en

7. Esta es una de las razones que con mayor frecuencia se aduce para aplicar la Ley sobre Vagos y Maleantes y ello lo permite el aparte a) del Art. 2o. que dice: “los que habitualmente y sin causa justificada no ejerzan profesión u oficio lícito y que por lo tanto constituyen una amenaza para la sociedad”.

muchos casos se ven acompañados también por delitos contra las personas), podemos estar seguros de que cualquier persona detenida en las redadas u otros operativos "extraordinarios", que presente antecedentes en la comisión de delitos contra la propiedad, será de inmediato un "sospechoso hampón" a quien fácilmente se le podrá aplicar la Ley de acuerdo a estas categorías.

El aparte *n*) se refiere, entre otras «conductas reveladoras de inclinación al delito», a «la comisión reiterada y frecuente de faltas o contravenciones policiales». Si se toma en cuenta la multiplicidad de detenciones que en los barrios de la ciudad permite la condición de "desempleado", y la frecuencia de operativos en esas zonas, serán muchas las personas a quienes se les debe haber ido creando su prontuario de antecedentes policiales y, con ello, el perfil de maleante que los convierte en los eternos detenidos.

Este patrón de selectividad socialmente discriminatorio, que se presenta en la ejecución de estos operativos, corrobora lo que habíamos determinado cuando analizamos las connotaciones implicadas en las categorías de vagos y maleantes, a saber: que mitificaba la "pobreza", vaciándola de todo contenido socio-histórico (Hernández, 1977, 112); y ahora también sabemos que, al mismo tiempo se sirve de ella para reprimir selectivamente.

A manera de síntesis se puede afirmar que *para la realización "exitosa" de estos operativos (lograr detenciones masivas) resulta muy efectiva la aplicación de esta Ley, pues permite una rápida detención y enjuiciamiento, junto a la total indefensión del detenido, así como también, una selectividad social coincidente con la idea estereotipada del "delincuente común".* De esta manera se nos evidencia que la máxima funcionalidad y sentido de la existencia de esta Ley es su utilidad para el sistema gubernamental, en especial los gobernadores, al facilitarles sus campañas de "ley y orden".

Pero en una historia de treinta y cinco años de operativos policiales es fácil constatar que estos operativos no acaban con el auge delictivo y, sin embargo, continúan poniéndose en práctica, legitimándose, legitimando a su vez el orden de dominación existente. El "éxito" parece residir en las detenciones masivas de los supuestos delincuentes, existiendo para ello un razonamiento simple donde se inscribe el sentido común, a saber: "mientras más personas son detenidas y encarceladas, por lo tanto lógicamente delincuentes, mayor mi seguridad personal, pues menor será el número de delitos cometidos". Como anteriormente indicamos *es la Ley sobre Vagos y Maleantes la que permite estas detenciones masivas que ilusoriamente satisfacen el deseo social de acabar con la delincuencia, siendo en esta creencia donde se sustenta su idealización.*

EL FUNDAMENTO DEL DISCURSO CRÍTICO A LA LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES

Es importante resaltar nuevamente el hecho de que en los momentos en que se ponen en práctica los operativos en busca del "orden social", la Ley sobre

Vagos y Maleantes domina la práctica institucional represiva, a pesar de ser una ley administrativa fundada en principios excepcionales dentro del sistema jurídico penal venezolano. Esto significa que durante esta práctica se relegan a un segundo término principios de seguridad jurídica, garantizados constitucionalmente, que deberían dominar la práctica represiva. Es basado en la constatación de estos hechos que ha surgido el discurso crítico a la Ley sobre Vagos y Maleantes ya que pone en evidencia su inconstitucionalidad y atentación contra los Derechos Humanos.

De esta manera encontramos que una de las consecuencias inmediatas de tal situación es que en los momentos en que se llevan a cabo operativos policiales, quedan suspendidas, de hecho, para grupos determinados de la población, garantías individuales constitucionales como las siguientes: la inviolabilidad de la libertad y la seguridad personal (Art. 60 de la Constitución Nacional), la igualdad de razas, sexo y condición social (Art. 61, *ibid.*) y la inviolabilidad del hogar doméstico (Art. 62, *ibid.*).

La violación de la libertad y seguridad personal (Art. 60) se constata al observar que la consecuencia inmediata de los operativos es la detención masiva. Ello es permitido por la aplicación de la Ley sobre Vagos y Maleantes, pues no se detiene a sujetos por la comisión de un hecho punible, sino por una supuesta peligrosidad social.

Al no ser enjuiciado por un hecho punible, el detenido por vago y maleante no tendrá sumario al cual tener acceso, contraviniéndose así, el ordinal 1 del Art. 60 de la Constitución Nacional (CN); no tendrá defensa (¿de qué defenderlo?), lo cual contradice, además del anterior ordinal, el Art. 68 de la CN; y a los tres días que se le evacuan testigos puede ser privado de libertad, hasta por cinco años sin haberse respetado las garantías judiciales.

Sin embargo, se aduce que la base legal constitucional de esta Ley es el ordinal 10º del Art. 60 que dice:

Las medidas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad sólo podrán ser tomadas mediante el cumplimiento de las condiciones y formalidades que establezca la ley. Dichas medidas se orientarán en todo caso a la readaptación del sujeto para los fines de la convivencia social.

El problema es, no obstante, que, por una parte, «las condiciones y formalidades» de la Ley (léase L.V.M.) contravienen disposiciones constitucionales y, por la otra, que las medidas no se orientan a ninguna readaptación del sujeto. Esto último queda en evidencia, pues hasta en la misma ley se duda de ello cuando en los Arts. 26 y 27 se prevé la posible aplicación sucesiva de sanciones penales y correccionales (Hernández, 1977, 75-76), contraviniéndose, así mismo, el ordinal 6 del Art. 60 que dice «nadie continuará detenido una vez cumplida la pena impuesta».

Las detenciones por antecedentes, anteriormente comentadas, pueden interpretarse como contrarias al ordinal 8 del Art. 60 de la Constitución Nacional, pues estos sujetos son enjuiciados «dos o más veces por un mismo hecho punible», aun cuando ahora se hable de la «peligrosidad social» de los mismos.

Se viola la igualdad de la condición social (Art. 61 de la CN), si tomamos en cuenta que cuando se realizan operativos policiales la Ley sobre Vagos y Maleantes impone la dinámica selectiva discriminatoria que la caracteriza.

Así mismo, durante la puesta en práctica de estas acciones policiales se allanan constantemente los hogares «domésticos» sin cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 62 de la Constitución Nacional.

El mayor problema, sin embargo, reside en que toda esta transgresión de derechos constitucionales no puede sino producir, en su propia dinámica, excesos policiales que se manifiestan en la violación de garantías constitucionales que no pueden legalmente ser suspendidas, como es, entre otras, el derecho a la vida (Art. 58 de la CN).

Como vemos, entonces, la Ley sobre Vagos y Maleantes no es sólo inconstitucional por atentar contra la libertad individual (Art. 60 de la CN), sino que en su puesta en práctica, a través de los operativos policiales, permite que se atente también contra la garantía de igualdad social (art. 61 de la CN), la violación del hogar doméstico (Art. 62 de la CN), y hasta contra el derecho a la vida (Art. 58 de la CN).

ARGUMENTANDO A FAVOR DE LA DEROGACIÓN DE LA LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES

La principal preocupación de la mayoría de los juristas que proponen la modificación de esta ley es la de su inconstitucionalidad, específicamente por considerar que atenta contra la libertad individual (Art. 60 de la CN). Pero esta «falla» legislativa generalmente se le atribuye a su característica de ley administrativa. Es por ello que la mayoría de las proposiciones hechas para su modificación recomiendan volver al proceso de dos instancias, administrativa y judicial, por considerar que es esta última la que ofrece la posibilidad del cumplimiento de tal garantía constitucional.

Un buen ejemplo de este tipo de proposiciones lo constituye el Proyecto de Ley sobre Sujetos Peligrosos (mayo 1971), especialmente por lo relevante como juristas de las personas que formaron parte de la Comisión redactora del mismo, a saber, los doctores Tulio Chiossone, Ramón Armando León, Arnoldo García Iturbe y René Buroz Arismendi. Allí se propone, además de la modificación de las categorías de «vagos y maleantes» por la de «peligrosos no delincuentes y peligrosos delincuentes», la creación de los Tribunales de Defensa Social. El supuesto es que «nadie podrá ser sometido a medidas de seguridad

o de readaptación social sino mediante decisión de la *autoridad competente* conforme a la ley, y sólo en los casos especialmente determinados en ella; que los detenidos preventivamente por presunto estado de peligrosidad, no podrán continuar en detención si ésta no es decretada o ratificada por el *juez competente*; ...que las detenciones administrativas contra personas en presunto estado peligroso no podrán durar más de noventa y seis horas, a menos que dentro de este lapso sean ratificadas por el *juez competente*.»

Como puede observarse, se continúa fundamentando la ley en la noción ideológica de "peligrosidad social", pero se considera que puede controlarse la distorsión de su aplicación con la incorporación de la instancia judicial en el proceso, tomando las categorías de peligrosidad "de nuestra realidad social" y estableciendo "las reglas que deben seguirse en cada una de aquellas situaciones".

Es cierto que este tipo de procedimiento obstaculizaría, de alguna manera, la rapidez que caracteriza la actual aplicación de esta ley, lo cual disminuiría en cantidad, pero no en cualidad, los excesos que usualmente cometen las instancias administrativas en la aplicación de la misma. Con ello también se le extraería la virtualidad utilitaria coactiva que tiene esta ley para los gobernadores en el «control de la delincuencia», lo cual indudablemente significaría una disminución drástica de su aplicación, al excluirse como fundamentadora de las detenciones masivas en la realización de los operativos policiales.

Esta modificación entonces, eliminaría, en parte, su actual funcionalidad coactiva, pero dejando intacta toda la potencialidad distorsionante de una ley fundamentada en la noción de "peligrosidad social". Así, en esas nuevas condiciones aun cuando quizás no de manera explícitamente inconstitucional, la ley continuaría con su "efecto perverso" de: aplicarse fundamentalmente a sujetos con antecedentes, sustituir, al aplicarse en muchos casos, al Código Penal, extender sanciones privativas de libertad a sujetos no delincuentes y a conductas no delictivas, y funcionar, en la práctica, discriminando socialmente.

Por todo ello, estamos convencidos de la necesidad de su derogación. Si la modificación pasa por la eliminación del concepto de peligrosidad social como fundamento de la ley, ello nos remite al Código Penal, no siendo por lo tanto necesaria ninguna ley que lo complemente. Si la modificación continúa, sin embargo, fundamentándose en tal concepto, la propuesta resulta punitivamente aberrante, especialmente si tomamos en cuenta que la tendencia moderna en el Derecho Penal es la decriminalización y la invención de nuevas fórmulas de control que no impliquen privación de libertad.

Derogar esta Ley significaría, también, la eliminación de un foco de idealización distorsionante en la construcción del problema de la delincuencia y en la búsqueda de su solución. El fenómeno delictivo ha demostrado ser lo suficientemente complejo para continuar irónicamente incrementándose a fuerza de

esas decisiones simplistas que insisten en la creación de nuevos principios y prácticas “científico-humanitarias” que terminan camuflando el *castigo* que como «real-verdadero» se instaure como la única posibilidad y finalidad de la sanción.

Finalmente, es oportuno destacar un aspecto que también ha quedado en evidencia en el análisis de la dinámica de desarrollo de la Ley sobre Vagos y Maleantes y que podríamos generalizar y describir del siguiente modo: creamos leyes (disposiciones o instituciones jurídicas) que desde que se promulgan comienzan a idealizarse por ser modernas y ajustarse a principios surgidos en creaciones legislativas muy innovadoras, que nos son ajenas o por considerarse política y coyunturalmente necesarias. Estas leyes (instituciones o disposiciones) al insertarse en un sistema jurídico e institucional inmodificado y en crisis, comienzan a actuar, al ser puestas en práctica, de una manera perversa, evadiendo, violando y transgrediendo el marco jurídico constitucional establecido que garantiza un Estado de Derecho. Además, al hacerlo y establecer una dinámica de ruptura de los controles legales existentes, pueden comenzar a ser percibidas, socialmente, como “exitosas”, ratificando su idealización al mismo tiempo que ponen en duda principios fundamentales de nuestro sistema jurídico.⁸

ALGUNAS CONCLUSIONES A PROPÓSITO DE LA PREVENCIÓN

Hemos constatado que al incorporar el concepto de ‘peligrosidad social’ a la concepción de prevención del delito se ha instaurado, legalmente, una “sospecha permanente de agresión” sobre personas que presentan determinadas características (con antecedentes judiciales y policiales; desempleados; pobres que viven en los barrios de las ciudades) y con ello, un estímulo a la respuesta agresiva, legalmente justificada, de instituciones represivas del Estado. Dentro de un sistema jurídico penal que fundamenta su acción controladora y represiva en la comisión de “hechos” legalmente establecidos, la incorporación de este concepto desmonta las limitaciones que el Estado se ha impuesto a sí mismo y su corolario no puede ser sino la instauración social de la espiral de la violencia. Consideramos que esta situación y su efecto deberán ser tomados muy en cuenta en todas las políticas de prevención, ya que no creemos haya sido fortuita.

El concepto de prevención contiene como base o fundamento, por un lado, la idea de la posibilidad de un daño, peligro o consecuencia negativa, a ocurrir en el futuro, (ejemplo, la delincuencia) y por el otro, la seguridad de poder anticiparlos o adelantarse a ellos, preparando o creando condiciones o dispo-

8. Es importante reflexionar e investigar un poco más respecto a esta afirmación, tomando en cuenta que ha sido y es muy usual en nuestro país, esta forma de crear leyes (instituciones o disposiciones).

siones para afrontarlos, o modificar su ocurrencia (ejemplo, la LVM). En la actualidad ya se ha puesto en duda, tanto las posibilidades de hacer lo que la prevención se propone, así como los beneficios que pretende lograr.

Así, encontramos que esta concepción de prevención confiada en su poder de controlar los hechos no deseados por ocurrir en un futuro ha mostrado en la práctica su fracaso (la planificación concebida en los términos tradicionales es un buen ejemplo) obligándose a pensar más en políticas de corto plazo, más comprometidas con el presente en la necesidad de evaluación y cuestionamiento permanente de las consecuencias de sus supuestos y acciones. Así mismo, ya existe dentro de la moderna psicología, en la nueva medicina alternativa y en toda la gama de terapias alternativas para el desarrollo pleno e integral del hombre, la constatación de que los pensamientos negativos sobre acontecimientos del futuro son los principales responsables de la enfermedad, limitaciones y fracasos del hombre en nuestras sociedades. La llamada "mente positiva", la confianza, la Fe..., en fin, el desarrollo de todas las llamadas "energías positivas", se han establecido como claves para la realización del hombre y como la base de su actuación. En este sentido, difícilmente acciones preventivas fundamentalmente establecidas sobre la base de una posible ocurrencia del "mal", de lo "indeseado", lo "negativo", pueden tener los resultados deseados.

Si unimos a lo anterior el hecho de que las políticas de prevención, se concretan y enmarcan en un sistema de justicia penal cuya dinámica y principio de acción se basa principalmente en la existencia de un hecho ocurrido y por lo tanto pasado (la comisión de un hecho jurídicamente tipificado como delito) y en la conciencia de ese hecho (responsabilidad), este tipo de políticas preventivas (fundamentadas en una posibilidad de futuro) se encuentran corriendo constantemente el riesgo de ser impulsoras o estimuladoras de una espiral de violencia incontrolable, más que una acotadora de la misma. En otras palabras, y tal como ocurre con el concepto de "peligrosidad social" y su legalización en la Ley sobre Vagos y Maleantes, las políticas de prevención cuyo único fin es evitar que existan "delincuentes" o la "delincuencia" (deseo ilusorio) estarían signadas por el fracaso y tenderían a constituirse, por el contrario, en estimuladoras de anomia y criminalidad.

En base a estas afirmaciones parece que no queda otra alternativa que pensar en políticas de prevención que no se instauren teniendo como base la "sospecha permanente" de la posibilidad de cometimiento de actos delictivos, sino que enfoquen su acción hacia el presente, por un lado, participando en la creación de condiciones que estimulen y garanticen el desarrollo pleno e integral del hombre en nuestra sociedad, en otras palabras el desarrollo de sus "energías positivas"; y por el otro, que ellas mismas se constituyan en este proceso, en centro de evaluación y cuestionamiento permanente de sí mismas y del sistema jurídico penal en el cual se desarrollan.

BIBLIOGRAFÍA

Hernández, Tosca, (1977), *La ideologización del delito y de la pena*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

— (1989), *Del mal necesario al bien deseable: operativos policiales y delincuencia en Venezuela (1958-1986)*, UCV (Tesis de Doctorado).

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.

UNA REFLEXION EN TORNO A LA VIOLENCIA EN CARACAS

Magally Huggins C.

CENDES, UCV

RESUMEN

A partir de una afirmación de Sergio Bagú en relación con la teorización en la ciencia, la autora procede a describir una serie de elementos que considera fundamentales para comprender el fenómeno de la violencia en el país, y particularmente en Caracas y su área metropolitana: 1) La interrelación entre las diferentes formas de expresión de la violencia; 2) la impunidad dentro y fuera del Sistema de Justicia; 3) el contexto en el cual se desenvuelven los(as) actores(as); y 4) los derechos humanos y la devaluación de la vida. A partir de estos elementos presenta una aproximación a la situación actual de la violencia a partir de datos estadísticos provenientes de diferentes fuentes oficiales y de organizaciones de la sociedad civil, para concluir con algunas orientaciones sobre la necesidad de clarificar teóricamente el abordaje de la violencia para poder generar propuestas que mejoren la calidad de la vida de todos y todas en Venezuela.

Queremos comenzar esta reflexión con las palabras de Sergio Bagú: "La reflexión teórica consiste en crear un marco imaginativo que contribuya a ordenar los datos y a desentrañar la lógica de las conexiones entre los fenómenos. La teoría en cualquier ciencia es en parte observación y experiencia, y en parte, vuelo imaginativo... Lo que puede ser verdaderamente original en una investigación es algún núcleo de conocimientos nuevos o un germen diferente de capacidad interpretativa" (1995, 8).

No intentamos ser originales en este trabajo, sino simplemente articular algunos elementos que han surgido en mis reflexiones, como producto de una experiencia de trabajo y estudio de muchos años en el área de la violencia, en algunas de sus expresiones (violencia de menores y contra ellos, violencia de género, violencia doméstica, etc.). El interés por compartir estas ideas es aportar orientaciones que nos permitan, en un futuro cercano, presentar al país propuestas coherentes a fin de generar cambios en la convivencia cotidiana en nuestras grandes ciudades. Propuestas que estimulen respuestas a la solución

de conflictos, a las frustraciones, y a cualquier otra fuente de malestar ciudadano, tanto en su vida pública como privada, que no sea la violencia.

De la cita de Bagú que a manera de introducción encabeza este texto, queremos resaltar dos ideas centrales que guiarán la secuencia de la presentación subsiguiente. Primero, "el desentrañar la lógica de las conexiones entre los fenómenos", y segundo "que contribuya a ordenar los datos". Basándonos en estas dos ideas, expondremos a continuación algunos elementos que consideramos prioritarios hoy —obviamente no los únicos— para poder acercarnos más a la comprensión del fenómeno de la violencia urbana en Caracas.

"DESENTRAÑAR LA LÓGICA DE LAS CONEXIONES ENTRE LOS FENÓMENOS"

Bajo esta frase de Bagú quisieramos introducir algunos elementos que, desde nuestro punto de vista, deben ser considerados a la hora de intentar hacer una lectura global del fenómeno de la violencia, y nos permitirán comprender la profundidad y complejidad del fenómeno. No significa esto no hacer investigaciones parciales del problema, pero queremos resaltar que para comprenderlo en su dimensión social actual, es necesario redimensionar su alcance. No olvidemos que

...se trata de un complejo y dinámico fenómeno biopsicosocial, mas su espacio de creación y desarrollo es la vida en sociedad. Por tanto, para entenderla, hay que apelar a la especificidad histórica. De allí se concluye también, que en la configuración de la violencia se cruzan problemas de política, de economía, de moral, de Derecho, de Psicología, de relaciones humanas e institucionales, y del plano individual (Minayo, 1994, 7).

1. Interrelación entre las diversas formas de expresión de la violencia

Una visión holística de la violencia nos lleva a mantener presente en todo el proceso de investigación, diseño de propuestas y ejecución de las mismas que, ningún elemento que consideremos importante en la producción de la violencia como forma de vida y relación, funciona de manera aislada, o es el que, en última instancia, sería la causa explicativa del fenómeno.

La interrelación es compleja. Algunos factores se potencian con la acción de otros que, aparentemente hasta hoy, han sido considerados poco importantes o intrascendentes. Los elementos más exitosos en la generación de respuestas alternativas en algunos espacios, pueden resultar fallidos en otras áreas de la ciudad, porque la interacción entre los factores no es la misma en todas partes.

Por ello, cualquier planteamiento que pretenda presentar soluciones absolutas, tanto para la prevención como para el control de la violencia, y la promoción de la vida y la convivencia, frente al odio y la aniquilación del otro,

está haciendo gala de ingenuidad o de intereses diferentes a los que deben guiar hoy la reflexión científica, la acción ciudadana y la gestión pública de gobierno en cualquiera instancia.

Sabemos todos los días –especialmente los lunes–, de la mortalidad por violencia en Caracas, es decir, se nos ha llevado a considerar lo visible como la única violencia, la aniquilación del otro a través de alguna manera de expresión de la fuerza (Chauí, 1984). Esta violencia que aniquila es sólo una cara de la violencia que cumple, entre otras, una función de controlar la participación ciudadana a través del terror, limitando la búsqueda de protección en el cumplimiento de los derechos ciudadanos constitucionales. Ella encierra a la gente en sus casas –que no es un lugar tan seguro como creíamos antes– y en el silencio cómplice, ante la amenaza o el miedo a ser identificado y colocado en la lista negra, en los sectores en donde habitan con su familia.

No obstante, existen otras violencias que no aniquilan físicamente, pero destruyen emocional y socialmente: la violencia del sistema, la del hambre, la de esperar largas e inútiles horas por la asistencia médica, o contemplando cómo las lluvias se llevan la vivienda, y no tener alternativa para no volver a ser un damnificado el próximo año.

Cuando hablamos de la eliminación del otro no nos estamos refiriendo sólo a la eliminación por la vía de la muerte, sino a las múltiples formas de eliminación: imposibilidad de opinar libremente, de decidir en lo individual y lo colectivo, de pensar, de ejercer el derecho a la oposición; es decir, nos estamos refiriendo a la forma de eliminación más enajenante: la imposibilidad de construir la autonomía individual y colectiva (Uribe, 1988, 22).

Es a otra violencia, que no se ve pero destruye, a la cual queremos referirnos. Una forma de violencia que no necesariamente aniquila, pero genera seres humanos desvalorizados, quienes se nutren día a día de la violencia y el terror. Una violencia que domina, subyuga, somete, desvaloriza y destruye la capacidad de creer, de confiar, de vivir y soñar en un futuro mejor: la violencia doméstica o intrafamiliar.

En esta violencia, imbricada en lo más profundo de nuestra cultura patriarcal en la clásica división de las esferas pública y privada, poco a poco se van gestando el hombre y la mujer que esta sociedad deshumanizada ha estimulado. Un hombre imposibilitado de dar y recibir afecto, un hombre dueño y señor de la institución menos democrática del mundo: la familia. Allí existe una mujer dominada, carente de valoración personal para romper con el ciclo de la violencia dentro del hogar, quien recibe golpes y humillaciones del compañero, y desprecio o lástima de los hijos y las hijas quienes no entienden por qué, las personas que deben garantizarles la vida, les enseñan la destrucción con su conducta diaria, haciéndoles víctimas directas o indirectas de ella.

Sin embargo, esta violencia ha sido callada, sometida al círculo silencioso del mundo privado, por consiguiente, un problema de marido y mujer. Pero, ella sale de allí a otros espacios de interacción social. La reconocen las maestras, las médicas y médicos de los ambulatorios, las mujeres y hombres de las organizaciones comunitarias quienes día a día reciben el problema de los niños y niñas golpeados por sus padres o sus madres. Niños imposibilitados de interactuar sin usar la violencia o la desconfianza, retraídos y sin poder confiar en ningún adulto, y quienes al final no pueden soñar con un mundo mejor, porque sólo conocen el mundo de la humillación, la inseguridad absoluta y la desprotección.

Allí, se está desarrollando la generación futura. Allí se está socializando la violencia como forma de relación entre los seres humanos, entre los hombres y las mujeres, como forma válida de resolución de conflictos. Allí se aprende el modelo que nos hará futuros agresores, futuras agredidas o, simplemente infelices.

Por otro lado, está demostrado por múltiples investigaciones en diferentes países del mundo, que detrás de muchos de los violentos de hoy están los violentos de ayer (Tifft, L., 1993; Pérez Prado, 1994; Ferreira, G., 1992; Ugalde, L. y otros, 1994; Schecheter, S., 1982, etc.). No fueron aniquilados por la fuerza de la violencia —lo cual también sucede—, pero fueron destruidos moral y psicológicamente. Su infelicidad de hoy y la generada a su alrededor tienen su origen en una sociedad que no quiso y no quiere ver en esta familia que estamos desarrollando, carente de los más mínimos recursos de protección y garantía para cumplir con los deberes impuestos por el modelo de sociedad y la moral dominantes, no puede seguir siendo un mundo de paredes cerradas, con un amo y señor con poder omnímodo y en donde, “naturalmente” unos son nacidos para dominar y otros para ser dominados.

Cada vez que en la familia se recurra a los golpes, al castigo para lograr resultados inmediatos de silencio, obediencia, sumisión, se evidencian los resultados conseguidos, la eficacia de la violencia, que es a su vez aprendida e internalizada por las víctimas, y que se constituye en la lección que aplicarán luego en su vida futura. Ningún instrumento se revela como más expedito para conseguir lo que uno quiere que la violencia, el intimidamiento, el miedo a la destrucción (Uribe, 1988, 39).

La violencia intrafamiliar es, entonces, parte fundamental del problema de la violencia que vivimos en la sociedad en general y, por lo tanto, un problema de todos y de todas que amerita más investigación y profundas políticas sociales desde los diferentes niveles de gestión del Estado venezolano. La hemos expuesto como un ejemplo de diferentes formas de violencia que interactúan en la construcción de esa que vemos hoy en nuestra ciudad. Pero esto no significa que sea la única, veamos algunos otros elementos.

2. La impunidad

Este es otro elemento que exagera de la violencia, y que hasta ahora permanece poco estudiado y sin respuesta oficial.

Es sabido, a partir de las investigaciones en psicología conductual acerca del papel del refuerzo, premios y castigos sobre la conducta humana, que el temor a las consecuencias de los actos no funciona como mecanismo de control si sólo se perciben como posibilidades remotas y contradictorias. Además, cuando se constata que una acción será condenada dependiendo de quién, cuándo, en qué lugar y contra quién se cometa, su efecto, en vez de ser controlador de la conducta, puede simplemente, potenciarla. Esto es así, en especial cuando los mecanismos morales de autocontrol de la conducta de las personas no están incorporados de manera interna y autónoma (como es normalmente el caso de niños y adolescentes), sino que dependen de un control externo y amenazador que los aplique, como han demostrado Piaget y sus seguidores. Así, ni está internalizado el valor de la ley y el respeto al otro, ni está asumida la igualdad ante ella. Por el contrario, se asume que las desigualdades económicas, sociales y políticas afectan la capacidad legal de los individuos y garantizan la desigualdad ante la ley (Cardia, 1994, 17).

Este hecho es evidente cuando observamos, por ejemplo, que la impunidad de la violencia doméstica y la violencia de género de hombres contra mujeres, ha sido total hasta hace pocos años y aún hoy en día, sancionar este tipo de actos violentos no es aceptado culturalmente, mucho menos de forma legal. La violencia entre marido y mujer es socialmente aceptada, por ello no se castiga y su frecuencia aumenta y se hace cada vez más visible por sus consecuencias, tanto para la mujer como para el resto de la familia, y para la sociedad en general. Lograr un juicio por violación o actos lascivos, en este país, es casi imposible; y cuando se logra llevar el caso a los tribunales, obtener una sentencia condenatoria es un hecho negado para 76 de cada 100 casos (Huggins, 1991, 25). Así, el modelo se reproduce y se repite de padres a hijos, con las variantes del caso, dejando un sentimiento de que así debe ser la relación entre hombres y mujeres, entre padres e hijos, entre adultos y niños y niñas. No es nada grave, diríamos es casi natural para muchos que se socializan dentro de ella.

Por otro lado, los casos de "delitos contra nuestra propiedad" cometidos por delincuentes de cuello blanco nunca llegan a los tribunales penales, sino a tribunales especiales. Quienes los cometen, nunca son sentenciados. Para los señores que defalcan los bienes del Estado, los banqueros que se 'apropian' del dinero de los ahorristas, los empresarios que contaminan las fuentes de agua potable o los que acaban con las riquezas naturales del país con la tala y la contaminación descontrolada con fines urbanísticos o de otro tipo, para ellos no hay consideración de violentos, ni de delincuentes, ni de 'malos'. Ellos tienen leyes especiales, se fugan del país antes de que los juicios se concreten, o

simplemente, tienen la protección de clase y de la moral que los ampara, por ser del bando de los que tienen el poder.

Asimismo, los policías, guardias nacionales o militares no son sentenciados por ningún tipo de delito, salvo que ellos sean de muy bajo rango, o al menos inferior al de sus víctimas. Cuando cometen delitos contra los bienes del Estado o mejor dicho de todos nosotros, la condena no llega tampoco hasta ellos.

La corrupción es un delito sin delincuente, parafraseando a un ex presidente del país. Esta doble moral, cada vez más descarada en su ejercicio, también es fuente de corrupción y de violencia en el resto de la población desprotegida, desposeída de sus derechos y agredida, o mejor dicho, violentada por estos personeros del estatuas.

Así, la impunidad cubre todos los espacios. Es sabido que del total de delitos comunes que se cometen en el país se conocen pocos, se enjuician menos y no se condena a los autores. Cuando más son procesados y, sin sentencia, condenados a vivir en las prisiones hasta por más tiempo del que les correspondería por el delito cometido. Esta impunidad es tan evidente, que se dice que quienes están en las cárceles venezolanas son los que han fracasado hasta como delincuentes. Esta es la imagen pública de la justicia venezolana: impunidad y corrupción. Este sistema de justicia, entonces, no puede servir de control moral para nadie y, por el contrario, es un agente de corrupción y violencia en el país.

3. El contexto

Lo anterior significa que la violencia no puede ser comprendida fuera del contexto sociopolítico y económico en el cual se desenvuelve la vida de una población determinada, ya que es allí y desde allí, en donde podemos ubicar la multiplicidad de elementos predisponentes o generadores de la violencia como problema social. Y cuando nos referimos al contexto sociopolítico y económico, no aludimos sólo a la pobreza, sino también a la malversación de fondos públicos, a la corrupción de las altas esferas políticas y económicas, a la distribución desigual de la riqueza del país, al financiamiento de la banca en desmedro de los programas sociales, especialmente los dirigidos a la salud y calidad de vida de la población, etc. Y esto es un elemento fundamental, puesto que la subjetividad de todos y cada uno de los miembros –hombres y mujeres– de una sociedad, se construye en el contexto sociopolítico que los rodea.

No sólo la familia socializa y actúa sobre el desarrollo de la personalidad de cada uno de sus miembros, ni mucho menos en la construcción de la moral que como ciudadanos y ciudadanas, esas personas sostendrán con sus acciones en el futuro. El contexto de la moral pública, las condiciones de vida contrastantes entre una minoría que ostentosa todo lo tiene y lo puede y una mayoría que a nada puede acceder, es un elemento esencial en la construcción

de la violencia como forma de relación y alternativa de vida. Por eso, los discursos que separan a los 'buenos' de los 'malos', no son más que peligrosas confirmaciones de la injusticia social y económica, que hace que el disfrute de los derechos humanos y ciudadanos sea un derecho de pocos y no un derecho universal para todos y todas.

Además, estos dobles discursos refrendan la doble moral según la cual sólo los actos de acción física como los delitos de homicidio, robo, atraco o violación, entre otros, son considerados violencia porque son ejercidos por miembros de un sector social que la actúa de manera física y abierta (Guthman, 1991). Para ellos la represión policial, los infiernos llamados prisiones y, si no se cuidan, la muerte encubierta de "acciones defensivas" por parte de los cuerpos de seguridad del Estado.

La no universalización de los derechos y de las garantías necesarias para acceder a ellos, es un elemento que interactúa en la generación de la violencia cotidiana. Sus voceros principales son aquellos que, desde las instancias de gobierno o fuera de ellas, (pero generalmente desde el poder económico, político, etc.) abogan por la represión absoluta —hasta la pena de muerte si es posible— de los violentos 'malos', para los cuales queda así declarado pública y formalmente que su vida, definitivamente, no vale nada.

Otro elemento importante en este contexto está vinculado directamente con las condiciones de organización y el uso del espacio y de la tierra, para la vida en sociedad. Recordemos que vivimos en un país en donde según el Censo de 1990 el 85,40% de la población habita en las principales ciudades. Caracas, es una ciudad en donde las mayorías viven en terrenos inestables, con una distribución de la tierra que genera hacinamiento de muchos en pequeños espacios, sin lugar para la recreación y el esparcimiento, con deficiencias en los servicios y en el acceso a sus lugares de trabajo, en viviendas en donde la privacidad es un deseo, mas no una realidad.

Una ciudad en donde los menos controlan grandes extensiones, con zonas verdes para la recreación y con servicios y vías de acceso que los hacen sentirse ciudadanos. Urbanizaciones, en donde de manera discriminatoria y basados en estereotipos clasistas, se permite o no el acceso más allá de barreras y garitas. Y barrios en donde los callejones y escaleras son también controlados, pero por bandas de jóvenes y niños, en una lucha por el dominio del territorio.

4. Los derechos humanos y la devaluación de la vida

La desigualdad en la distribución del derecho a la vida es un elemento básico en la construcción de la subjetividad de los hombres y las mujeres que habitamos en este país, y en nuestro caso, en esta ciudad. Así, parecería que existe una devaluación de la vida de amplios sectores sociales considerados por el

poder, en palabras de Saúl Franco (1995, 7), 'desechables'. Y, como un fenómeno casi de reacción, para estos desechables, tampoco la vida –ni la de ellos ni la de los demás– tiene ningún valor. De aquí en adelante, las acciones responderán a este principio, y las consecuencias parece que comenzamos a vivirlas en nuestras ciudades desde hace ya algunos años, basta sólo recordar las muertes cometidas, para quitarles los zapatos de marca a los jóvenes en Caracas.

Un claro ejemplo de este proceso es el lamentable estado de las prisiones venezolanas y especialmente aquí en Caracas, del tristemente famoso Retén de Catia. Allí se va a sobrevivir, si es posible. Su repetitivo ciclo de violencia interna y el para nadie importante número de muertos que en él se genera, evidencian que la vida de los que están adentro, no vale nada. Allí no se va a resocializar a nadie, allí se va a la cuarentena antes de la muerte, porque muchos de los que de ellas salen años después, han perdido hasta el sentido de la vida. No saben realmente para qué o por qué sobrevivieron.

A la calle nuevamente, ahora como expresidarios de unas prisiones que sólo refrendan que ellos y sus vidas, no valen nada. Esta realidad, la devaluación de la vida de los que han cometido delitos de violencia, es decir, de los llamados 'malos', la no indignación ante las muertes dentro de los penales es, como señala Nancy Cardia,

... una aceptación de la violación del derecho a la integridad física por parte del Estado y (...) aquellos que aceptan estas violaciones no tienen conciencia de que esta aceptación, está de cierta forma asociada, a la perpetuación de la violencia y la violación de sus propios derechos humanos (Cardia, 1994, 18).

El planteamiento anterior nos lleva a considerar, esta vez desde una óptica diferente, las altas cifras de mortalidad por delitos comunes que se presentan en nuestras principales ciudades. De acuerdo con los certificados de defunción del Distrito Sanitario N° 2 durante el primer trimestre de 1995, fallecieron en la Parroquia Sucre (la más grande y poblada de Caracas) 395 personas, de las cuales 103 (26,15%) fueron víctimas de la violencia "visible". Hombres jóvenes el 97,2%. De estas 103 muertes por causas violentas, el 74,8% fueron por armas de fuego, el 19,4% por armas blancas y 5,8% por otras armas. Y, como casi todos tenemos familia, tendríamos en promedio unas 515 personas afectadas por la muerte violenta de algún pariente en esa parroquia, sólo en un trimestre.¹

Pero también nos hablan de lo mismo las cifras de mortalidad infantil en el país. Según Unicef la tasa de mortalidad infantil y la de menores de cinco años,

1. Estos datos provienen de una investigación que se realizó en la Dirección de Salud de la Alcaldía de Caracas en 1995 y de la cual la autora formó parte como asesora de la Dirección en el Área de Género y Políticas de Salud. El trabajo es más amplio, pero solamente se harán algunas referencias al mismo.

que habían venido reduciéndose hasta los años ochenta, desaceleran su disminución en dicha década, y a principios de los años noventa, aumentan.

La mortalidad de los niños menores de un año en el estrato más pobre (80 a 100% de las necesidades básicas insatisfechas) es el doble que la de los niños del estrato más rico. Entre los niños de uno a cuatro años de edad, la diferencia llega a ser hasta cuatro veces" (Unicef, 1995, 76-78).

Este es también un indicador de la devaluación de la vida en nuestro país, pues las medidas que debieron tomarse para evitar este deterioro de las condiciones de vida de la población, que inciden directamente en su salud y en su derecho a la vida, no han sido tomadas. Más violento aún si tomamos en cuenta el deterioro del servicio de salud pública en el país, de los servicios sanitarios como agua potable, cloacas, aseo urbano, y los altos costos de los servicios de salud privados.

Si bien no hablaremos de todas las formas en que se expresa la violencia, tanto desde las instituciones como directamente a través de actos individuales o colectivos, sí queremos señalar otra forma que también es clave para comprender la vivencia de desprotección absoluta contra la violencia que se tiene en las comunidades y, en particular, de la devaluación de la vida. Me refiero a la violencia de los cuerpos de seguridad del Estado en contra de la población, ya sea ésta del grupo de los "malos" o, simplemente, ciudadanos pobres.

Según los datos de Provea los cuerpos de seguridad del Estado no son garantes del derecho a la vida:

MUERTES ATRIBUIBLES A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

<i>Periodo</i>	<i>Frecuencia</i>
octubre 1989-septiembre 1990	135
octubre 1990-septiembre 1991	80
octubre 1991-septiembre 1992	91

Fuente: Provea. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informes anuales.

Las cifras anteriores de casos de violación del derecho a la vida indican que la inseguridad personal no se debe solamente a la presencia de los delincuentes, sino también a la participación de los cuerpos de seguridad: miembros de las Fuerzas Armadas, Guardia Nacional, Policía Técnica Judicial, Disip, Policía Metropolitana, policías de los estados y municipales. Y debemos recordar aquí que las víctimas, independientemente de que fueran o no delincuentes, poseían derechos humanos naturales, igual que cualquier otra persona, y lo que la

población supone es que los cuerpos de seguridad no deben actuar como delincuentes en un 'estado de derecho'. Lo que se espera de la policía en nuestros barrios es muerte indiscriminada e injusticia generalizada. Desprotección, miedo e inseguridad es lo que se siente hoy frente a los agentes de protección de la ciudadanía. Y es aquí cuando podemos entender que la represión policial desatada en nuestro país no es más que un estímulo a la potenciación de la violencia, tanto de los delincuentes como de los habitantes de los barrios que son acosados por la policía y, sin derecho a juicio, son considerados delincuentes por ser jóvenes y pobres.

Hasta aquí hemos mencionado los elementos que consideramos son imprescindibles en el momento actual para comprender el fenómeno de la violencia en nuestro país y en nuestra ciudad capital. Sin embargo, no queremos decir que sean los únicos, ya que existen dentro del contexto otros que poseen también una importancia primordial, y que han sido últimamente considerados causas del fenómeno. Sin embargo, si bien sabemos que no son definitivamente fenómenos causales, sí son vitales en el proceso de interacción que genera la violencia en sus múltiples expresiones. Los medios de comunicación de masas, que con el uso selectivo de las noticias de sucesos, con el espacio que dedican a las mismas y el tipo de discurso que construyen alrededor de los hechos delictivos, son elementos fundamentales en la construcción y direccionalidad de la percepción y significado que la sociedad tiene sobre lo que es la violencia y quienes la actúan.

El tráfico y consumo de drogas, con su secuela delictiva es otro elemento que debe ser estudiado a fondo. Lamentablemente, también se ha generado alrededor del mismo un discurso que desvirtúa su comprensión y que ha permitido que sirva de excusa para la represión generalizada y la militarización de nuestros países. Las drogas legales, por ejemplo el alcohol, que no siempre son estudiadas y analizadas desde su verdadera importancia dentro de la producción de la violencia. Y así otros elementos que pueden ayudarnos a comprender mejor lo que estamos viviendo en esta época de globalización y medidas de ajustes que incrementan la exclusión, la represión y la profundización del deterioro de la calidad de la vida de la mayoría de los venezolanos y las venezolanas.

“UN MARCO IMAGINATIVO QUE CONTRIBUYA A REORDENAR LOS DATOS”

Retomando a Sergio Bagú, encontramos que los datos útiles como fundamentación empírica para lo señalado hasta aquí nos llevan a una búsqueda difícil, pero necesaria. Los datos imprescindibles para este abordaje, además de las cifras de muertes violentas, son aquellos que provienen de múltiples fuentes y hablan más de lesiones personales, corrupción, deterioro de la calidad de la vida, etc. que necesitan ser reordenados, a fin de producir una síntesis explicativa y comprensiva de la dinámica del problema. Esto implica un

trabajo inmenso debido a la forma cómo se recopila la información en dichas fuentes. Además, estos datos carecen de posibilidad de comparación pues los sistemas utilizados son diferentes aun dentro de una misma institución, pero su reorganización y presentación en un solo contexto nos daría una panorámica más verdadera de la violencia en Caracas.

El patrimonio de los datos provenientes del Sistema de Justicia debe romperse, pues nos sesga la interpretación del problema. De alguna manera, si queremos tener una visión más cercana aunque quizás, general, de la situación de violencia en Caracas, deberíamos ir a los datos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y de Fundacredesa, entre otros, a fin de constatar las condiciones de sobrevivencia de la población venezolana hoy y particularmente en Caracas, en donde se alojan los más pobres de la miseria urbana. Veamos, por ejemplo, los datos sobre el comportamiento de los principales indicadores sociales.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES TASAS Y PORCENTAJES (1988-1989-1990)

<i>Indicador</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Mortalidad Infantil (por 1000 N.V.R)	22,7	24,5	25,6
Bajo peso al nacer (%)	s/i	9,6	10,4
Mortalidad infantil por desnutrición (por 100.000 hab. menores de 1 año)	29,7	39,8	60,2
Mortalidad General por Desnutrición (por 100.000 hab.)	2,9	3,3	4,5
Adecuación Calórica (%)	107,0	85,0	89,0

Fuente: Unicef, (1995). *Análisis de Situación de la Infancia, la Juventud y la Mujer en Venezuela*. Datos primarios de esta fuente: MSAS e Instituto Nacional de Nutrición.

Si a todo lo anterior le sumamos los datos sobre profundización de la pobreza podemos cerrar una gestalt en torno a las condiciones de vida de los venezolanos y las venezolanas de hoy. (Ver cuadro en pág. sig.)

Así, desde estos datos de diferentes fuentes podemos ver cómo la violencia estructural,

... aquella que ofrece un marco a la violencia del comportamiento y se aplica tanto a estructuras organizativas e institucionalizadas de familia como a los sistemas económicos, culturales y políticos que conducen a la opresión de los grupos, clases, naciones e individuos, a los cuales le son negadas las conquistas de las sociedades, tornándoles más vulnerables que otros al sufrimiento y a la muerte (Minayo, op. cit., 8).

se ha convertido en el contexto general de la mayoría de la población, cada vez más excluida por la pobreza, y a quienes les son negadas las posibilidades de actuar como ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de sus derechos —entre otros— de controlar al Estado y sus aparatos administrativos a fin de que actúen cabalmente en el desempeño de las funciones para las cuales fueron elegidos o designados. Allí encontramos el vínculo con la impunidad de los sectores económicos, políticos y funcionarios públicos que cometen delitos contra nuestra propiedad colectiva. Un sector cada vez más pequeño es el que disfruta del derecho a ser ciudadanos, y son parte de ellos los que actúan en contra de los intereses de la mayoría.

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y TOTAL

<i>Años*</i>	<i>Pobreza Extrema</i>	<i>Pobreza Total</i>
1984	11	36
1985	16	46
1986	23	52
1987	16	47
1988	14	46
1989	30	62
1990	33	67
1991	34	67
1992	28	62
1993	33	62
1994	43	73
1995	47	76

* (II semestre)

Fuente: Agroplan, basados en OCEI y costo de la Canasta Normativa de Alimentos y Bienes y Servicios.

Dentro de este mismo contexto, y a fin de conocer más sobre la impunidad y la devaluación de la vida, sería importante que revisáramos el número de muertos que se producen en el país en motines y revueltas en las prisiones.

INSEGURIDAD JURÍDICA DE LA POBLACIÓN RECLUSA

Años	Reclusos	Heridos	Fallecidos	Porcentaje
1990	29.370	1.031	288	4,49
1991	20.308	2.721	1.114	12,65
1992*	29.124	1.094	259	4,84
Total	78.802	4.846	1.661	21,78

* (30 de junio)

Fuente: Dirección General Sectorial de Defensa y Protección Social del Ministerio de Justicia el 20 de agosto de 1992. Tomado de Fernández T., Julio C., (1994), *La seguridad jurídica en Venezuela*, p. 184.

El mismo autor señala que, en promedio, el 67,68% de los reclusos venezolanos son procesados y para 1992 solamente existían 15.000 cupos para reclusos en el país y para el 1º de julio había en Venezuela 29.124 reclusos.

Este hacinamiento provoca una ausencia de seguridad jurídica y, ante todo, personal de esos reclusos, a tal grado que el Ministro Mendoza Angulo anunció que en el Retén de Catia durante tres años han muerto 81 reclusos y han sido heridos 629 (Fernández, op. cit., 183).

Así, constatamos que hablar de violencia en Venezuela y particularmente en Caracas, también incluye considerar cómo el sistema de justicia con sus características de corrupción, demora procesal y muerte, es un factor que acrecienta la violencia ya que no cumple ninguna de las funciones de control y rehabilitación que teóricamente le corresponden. Por el contrario, potencia la rabia y el sentido de devaluación de la vida de quienes se encuentran en las cárceles, confirmándoles además que no hay vuelta atrás en la carrera delictiva de cada uno de ellos.

Hablando de devaluación de la vida, volvamos a los datos sobre los que mueren por la violencia. Según los datos recopilados por el Centro de Estudios para la Paz en la Dependencia Operativa del Cuerpo Técnico de Policía Judicial tenemos que, el homicidio entre 1993 y octubre de 1995, pasa de 4.292 casos conocidos a 3.644, los cuales en un 37% suceden en el Distrito Federal. Si bien parecería haber una tendencia a disminuir, la cifra es suficientemente alta para alarmarnos, especialmente si constatamos el nivel de agresión que ha ido aumentando hasta llegar a ensañamientos inútiles.

Por otro lado, tendríamos como dato las muertes causadas por funcionarios de los cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones, en violación flagrante de los derechos ciudadanos. Estos datos provienen básicamente de los organismos de Derechos Humanos (no gubernamentales) existentes en el país

y de los cuales citamos el Proyecto Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea). Según el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela entre octubre 1993 y septiembre 1994, 148 personas perdieron la vida a manos de alguna de las fuerza policiales o militares del país. De ese total, el 70% eran menores de 35 años. Del total de muertos por la fuerza pública, encontramos 131 de sexo masculino (88,5%) y 17 de sexo femenino (11,5%) y el 48% de los casos (n=71) sucedieron en la ciudad de Caracas y su área metropolitana.² Ser joven y vivir en Caracas parecería aumentar la probabilidad de morir en manos de algún funcionario de los cuerpos de seguridad del Estado. Recordemos que estos casos registran una cifra negra muy alta, ya que el miedo a la violencia policial actúa –al igual que el miedo ante los delincuentes– intimidando. Hacer pública estas acciones violatorias de los derechos humanos fundamentales –el derecho a la vida entre ellos– implica un alto riesgo de persecución o muerte para los familiares de las víctimas. Finalmente, quiero decir que los datos de los homicidios son importantes, pero debemos profundizar en su análisis pues no todos los muertos de la violencia se deben a los “malos”.

A partir de los datos del Ministerio Público, la doctora Rosa Del Olmo nos presenta el siguiente cuadro:

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y DENUNCIAS FORMALIZADAS NUDO HECHO

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Solicitudes de apertura	1.427	1.516	1.403	1.422	1.766	2.425	2.500
Denuncias formalizadas	642	457	843	745	1.002	936	800

Fuente: Informes Anuales de la Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Venezuela. Tomado de: Del Olmo, Rosa, 1994, p. 159

Como bien señala la autora, los datos nos hablan de un aumento sensible en las solicitudes de aperturas, y podríamos agregar que también nos pueden hablar de un aumento en el número de delitos imputados a los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, más aún –como señalamos antes– si recordamos que la denuncia de estos hechos presenta una alta cifra negra debido

2. Un promedio mensual de diez personas muertas a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, arroja como resultado el seguimiento del derecho a la vida durante 1995, en que se registraron 119 muertes atribuibles a distintos cuerpos policiales, de seguridad o militares” (Provea, 1996, 1).

a los problemas de inseguridad personal que generan a los y las denunciantes. Esto podría, entre otras razones, explicar la gran diferencia entre las solicitudes de apertura y las denuncias formalizadas.

Retomando la necesidad de reorganizar los datos a partir de una concepción teórica que busca demostrar la dinámica de la violencia cotidiana y su impacto en las condiciones de vida y salud de la población de Caracas, veamos ahora otros que pueden enriquecer nuestra visión del problema. La violencia deja una secuela de lesionados, es decir, de personas agredidas que no mueren, y que no pueden continuar su vida en situaciones normales, al menos por un tiempo. Esto es válido para todas las formas de violencia de las que hemos hablado en este trabajo (obviamente no el homicidio), pero nos vamos a referir solamente a una que tiende a ser poco investigada, pero que podría también arrojar luces sobre el tópico. Veamos, qué sucede con los datos de lesiones personales, tanto en la fuente de justicia como en la de salud.

Rosa Del Olmo (op. cit., 150) señala, después de analizar los datos estadísticos de 1985 a 1991 de la Policía Técnica Judicial y de la OCEI sobre los actos de violencia contra las personas, que:

El delito más frecuente es lesiones, que va incrementándose progresivamente a lo largo de los siete años revisados, de 23.504 casos conocidos en 1985 a 33.381 en 1991, aunque baja en 1989.

En el mismo trabajo se puede observar que en el caso de los delitos contra las personas, conocidos en el área metropolitana de Caracas para el mismo período:

... el delito de robo es el más frecuente, aunque le sigue de cerca las lesiones personales, que se han venido incrementando de manera significativa, hasta alcanzar un total de 8.554 conocidos en 1991, aunque hayan disminuido —como casi todos los delitos conocidos por la PTJ— en 1990 (Del Olmo, op. cit., 151).

Las cifras de lesiones personales para 1993 a octubre de 1995, en el trabajo citado del Centro de Estudios para la Paz, descienden de 34.008 a 25.457 los casos conocidos por la PTJ. Sin embargo ocupan el tercer lugar entre los principales delitos en el país durante los tres años (después de hurtos y robos). En el área metropolitana de Caracas durante el mismo período se ubica en el cuarto lugar de los principales delitos, salvo en 1995 cuando es desplazada al quinto lugar, por el robo de vehículos. Entonces, sin dejar de considerar la seriedad de los homicidios, debemos también volver nuestra mirada a las lesiones, pues ameritan atención desde el punto de vista de las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que generan detrimento en la calidad de vida y en la capacidad productiva de las personas afectadas.

En la investigación que realizáramos desde la Dirección de Salud de la Alcaldía de Caracas, después de analizar los certificados de defunción del primer trimestre del año 1995 en el Distrito Sanitario 2 de Caracas, iniciamos la búsqueda de información sobre morbilidad por violencia en los dos principales hospitales del oeste de la ciudad. Ambos poseen servicios de emergencia y reciben a la mayoría de la población de la parroquia Sucre de Caracas, la más populosa del Municipio Libertador, y de aquellos que lo requieren aun sin vivir en la zona. La información de los dos centros no es comparable, como podíamos esperar, pero es un buen ejemplo para este trabajo ver los datos de uno de estos hospitales.

El hospital Dr. R. Baquero González (Periférico de Catia) recibió durante el primer trimestre de 1995, 352 casos de heridos de arma blanca y de arma de fuego. Esto significa solamente el 2,3% del total de consultas de emergencia en dicho hospital. Otro 22,4% de las emergencias corresponde a lo que podría ser violencia, pero necesitaríamos profundizar aún más la información para poder afirmarlo. Son casos de caídas, golpes, heridas no especificadas, quemaduras y mordeduras no animales. Es de señalar que a este hospital llegan generalmente los casos provenientes del Retén de Catia, y de ellos, además de algunos casos de heridos por arma blanca, la mayoría son por golpes y caídas. Sin embargo estos casos del Retén en total no llegaban al 1% de los casos atendidos por emergencia durante el trimestre. El total de emergencias atendidas en el hospital es de 15.110 casos, siendo evidente que, o la violencia no se expresa realmente en estos datos, o simplemente no se registra y, por esta razón, la desconocen todos los organismos que tendrían que enfrentarla, especialmente los que a partir de estas fuentes hospitalarias planifican las políticas de salud en el país.

Continuando el análisis de los datos del hospital, encontramos que aquellos casos de emergencia que ameritaron pasar a hospitalización son solamente 931 casos. Aquí, como la información es algo más específica, procedimos a evaluar las cinco primeras causas violentas de ingreso hospitalario que representan el 78,2% de las emergencias que por violencia van a hospitalización. Encontramos que los *traumatismos contusos* son la primera causa en todos los grupos de edad hasta los 33 años, para el sexo masculino. A partir de allí, las *heridas cortantes o heridas sin especificar* son más frecuentes. Los *traumatismos contusos cortantes* y las *heridas por arma de fuego* son las menos frecuentes entre estas cinco causas. Esto podría estar indicando que la violencia terminal, la de las muertes, no es el mejor indicador de la violencia, pues queda afuera una violencia que puede ser (o generalmente es) reiterativa, y produce lesiones que ameritan intervención del sistema de salud y casi siempre deja secuelas físicas, psicológicas y sociales muy profundas. Desde la pérdida de capacidad de alguna parte del cuerpo, a los intentos de suicidio, a las venganzas o a los llamados dramas pasionales.

Sobre estos datos, queremos también señalar dos aspectos importantes en cuanto a edad y género. *Primero*: el alto índice de ingresos a la emergencia, de

niños de ambos sexos menores de 6 años por causas violentas. El trauma contuso y la herida cortante son las primeras causas de ingreso a hospitalización por violencia en niños y niñas de 0 a 6 años, llegando a un total de 84 casos, o sea, el 9% del total de casos asistidos. Aquí se podría estar escondiendo no sólo la violencia física, sino también la violencia del sistema contra la familia, causante de que las mujeres, por derecho al trabajo o por necesidad (lo segundo, generalmente), dejen a los hijos aún muy pequeños, solos o cuidándose entre sí, lo cual genera un alto riesgo de accidentes domésticos con resultado de niños y niñas afectados. La ausencia de apoyo institucional para estas familias niega, en muchos casos, el derecho a la vida a niños y niñas de hogares en donde la mujer es una o la única fuente de ingresos y, para buscar el sustento vital para sus hijos trabaja cuidando los hijos de otra mujer de clase media, de buhonera, limpiando oficinas o las calles de la ciudad, mientras, en su casa sus hijos padecen una especie de 'abandono por sobrevivencia'.

Por otro lado es llamativo el hecho de que de los 931 casos que fueron asistidos en hospitalización por violencia, encontramos un 30% de mujeres, es decir 221 casos, de las cuales 90 (40,7%) ingresan por trauma contuso y 47 (21,3%) por herida cortante. ¿Qué origina estas heridas y traumas? Según estos datos parecería que la violencia no mortal no es tan diferente en cuanto a las huellas que ameritan atención clínica entre hombres y mujeres, y sería interesante saber las causas que originan estos traumas y heridas, en ellos y ellas. Me atrevería a formular la hipótesis de que son totalmente diferentes. ¿Detrás de estos niños y niñas y de estas mujeres, no estará la presencia de la violencia doméstica? ¿Sería serio pensar que tantas mujeres en la parroquia Sucre sufren accidentes que generan este total de hospitalizadas por violencia? Hay que mejorar los registros para poder responder a estas preguntas.

Y aquí llegamos a otras fuentes que debemos integrar en una red de información para poder tener una visión más completa de la violencia en Caracas. Me refiero a las instancias descentralizadas de gobierno, como alcaldías y gobernaciones, que poseen algunos servicios a las comunidades que pueden arrojar luces sobre el problema. Quiero referirme específicamente al *Centro Promotor de Políticas en Salud Casa de la Mujer-Catia* dependencia adscrita a la Alcaldía de Caracas. Este centro, entre Febrero y Diciembre de 1994, recibió a 890 personas que pedían sus servicios. De ellas 809 (90,9%) eran mujeres (menores de edad: 3,34%; entre 18 y 28 años: 29,8%; entre 29 y 38: 36,1% y hasta 46 años: 13%). De ellas, 665 mujeres pedían ayuda abierta ante la violencia que vivían ¿o viven aún?, en sus hogares. Reconocían haber sufrido maltrato verbal y físico (77=8,65%), psicológico o amenazas (215=24,16%) y verbal, físico y de todo tipo (200 mujeres ó 22,47%).

Estas mujeres en plena edad de crear, producir, soñar y construir, ya estaban camino a la aniquilación cuando pudieron dar el paso de pedir ayuda. Algunas porque decidieron divorciarse para no aguantar más violencia (177=21,9%) después de aguantar durante 5 hasta 20 años de vida conyugal

(63,8%), con la fantasía de que él cambiaría algún día o con la impotencia de quien se cree inferior e incapaz de sobrevivir sin el hombre.

El mismo Centro-Casa de la Mujer de Catia, hasta el mes de marzo de 1995 había recibido 120 usuarios de los cuales 113 eran mujeres de diferentes edades. En esta oportunidad, me referiré a las mujeres solamente. El 93,5% de ellas venezolanas y casadas el 95%. Mujeres jóvenes en su mayoría –68,8% entre 18 y 37 años–. El 38% con la educación primaria aprobada y 15,3% con educación media concluida. El 50% están dedicadas a los oficios del hogar como trabajo único.

Estas mujeres son representantes y víctimas de la violencia doméstica, es decir, provienen de familias en donde la violencia es una manera de vivir y una forma de relación y solución de conflictos. El 86,3% de las usuarias han sido agredidas por sus maridos: el esposo en el 50,8% y 25% concubinos. El 7% son agredidas por otras mujeres o ellas agreden a niñas o niños, razón por la cual van a buscar ayuda al Centro Casa de la Mujer.

Los motivos de consulta pueden ser diversos y más de uno a la vez, pero los de mayor porcentaje son los de violencia intrafamiliar (49,2%). Entre estas causas de búsqueda de apoyo institucional, la separación de la pareja actual aparece en un 33,3%. En el 73,1% de los casos es la primera pareja que la mujer establece, y se plantea como razón para querer dejar una unión que dura más de 5 años por lo general, la violencia de él contra ella. Esta violencia significa golpes (39,8%), gritos e insultos (32,2%), amenazas (16,1%) o varias de ellas juntas. Un 28,2% de las usuarias reconoce haber sido sometida a violencia sexual o sospechan de intención de cometerla contra una tercera persona, generalmente una hija. Esta es una de las razones para decidirse a buscar ayuda y acabar la relación con el agresor. Como vemos, estas familias carecen de las mínimas condiciones de convivencia para poder organizar un ambiente que permita un desarrollo de valores y habilidades de solidaridad y respeto mutuo, y por el contrario, estimulan la violencia y la discriminación, subyugando a unas(os) por el dominio y uso del poder por el otro.

Las consecuencias que reconocen haber sufrido estas mujeres por las situaciones de violencia doméstica, van desde el deseo de separarse de su agresor (64,7%), problemas psicológicos (48,3%) como depresión, angustia, ansiedad, agresividad, miedo, etc. Abandono del hogar por parte de ella (12,9%) o por él (10,3%) y problemas de salud física (16,5%) como hematomas, heridas con sutura, aborto y hospitalización, entre otros. Llama la atención que 32,3% de los agresores no conviven ya con la agredida, pero aún se sienten con derecho a controlar su vida, hasta llegar a la violencia.

Todo lo anterior se concreta cuando se observa que el 80% de los actos violentos suceden dentro del hogar y un 60,3% en presencia de terceros, que

generalmente son los hijos y las hijas. En un 29,8% hay otras víctimas entre los familiares. Esto indica que la violencia familiar es un hecho cotidiano dentro de las cuatro paredes del inseguro hogar, que se convierte así en una escuela de reproducción de la violencia como forma de relación, que se articula con el afuera violento de la sobrevivencia y con la impunidad.

PALABRAS FINALES

Para finalizar estas reflexiones quiero retomar las palabras de Sergio Bagú: "La teoría en cualquier ciencia es en parte observación y experiencia, y en parte, vuelo imaginativo". Mi intención fue plantear algunas ideas que la experiencia y la observación, han hecho surgir en mi imaginación en relación con la investigación y la teorización en el campo de la violencia, sobre la necesidad de aunar esfuerzos y fuentes de información que nos permitan reorganizar los datos a fin de generar alternativas concretas de comprensión del problema con miras a lo que creo debe ser nuestra meta: orientar acciones en el campo de las políticas públicas.

Una acción necesaria, por ejemplo, es tratar de incidir en la calidad de los registros que sirven de base a nuestras investigaciones y que provienen tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil. También es importante que desde la academia dejemos de lado el simplismo en las definiciones que desvirtúan la comprensión del problema. Partiendo de una concepción global, podemos centrar nuestras investigaciones con miras a profundizar en aspectos específicos del fenómeno, pero sin caer en explicaciones causales únicas de una realidad tan compleja.

Finalmente, quiero hacer énfasis sobre el tema de la impunidad, pues creo que este en la actualidad, es el detonante más violento de la violencia generalizada. Estoy convencida de que no podemos seguir siendo espectadores de la impunidad y la corrupción de la justicia en Venezuela, porque es un factor que agudiza la violencia y potencia el miedo, por eso creo que la investigación debe buscar aclarar cómo se vinculan estos procesos y divulgar el conocimiento producido, para tratar de influir en la colectividad, y en quienes tienen a su cargo diseñar políticas sociales que dignifiquen la vida en nuestra ciudad. Creo que participar en mejorar las condiciones de vida de los demás es la única garantía de mejorar las condiciones de vida de todos y todas.

BIBLIOGRAFIA

- Bagú, Sergio, (1995), "Vivir la realidad y teorizar en Ciencias Sociales", *Estudios Latinoamericanos*, CELA, FCPS-UNAM, Año II N° 4, 7-18, México.
- Camacho Guizado, Alvaro, (1994), "Las dimensiones de la democracia y la violencia en las Américas", Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud, noviembre 16-17, Washington.

- Cardia, Nancy, (1994), "Percepción de los derechos humanos: ausencia de ciudadanía o una exclusión moral", en Paris Spink y Mary Jane (Comps.), *A cidadania en construçao. Una reflexõn transdisciplinar*, Cortez, 15-58, Sao Paulo.
- Cordenadoria Especial da Mulher, (1991), "Violência: é possível viver sem ela", Seminario sobre Violência en la Ciudad, 6-8 de noviembre, Sao Paulo.
- Minayo de S., María, (1994), "A Violência Social sob a Perspectiva da Saúde Pública", *Cuadernos de Saúde Pública*, Vol. 10, Suplemento 1, 7-18, Brasil.
- Del Olmo, Rosa, (1994), "Aproximación al diagnóstico de la seguridad ciudadana en Venezuela", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El desarrollo humano en Venezuela*, PNUD-Monte Avila, 145-165, Caracas.
- Fernández T., Julio, (1994), "La seguridad jurídica en Venezuela", en Klisberg, Bernardo (comp.), *El desarrollo humano en Venezuela*, PNUD-Monte Avila, 169-193, Caracas.
- Ferreira, Graciela B., (1992), *Hombres violentos mujeres maltratadas*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Franco Agudelo, Saúl, (1995), "Violencia, ciudadanía y salud pública", Conferencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y III Congreso Brasileiro de Epidemiología, 24-28 de abril, Salvador de Bahía.
- Guthmann, Gerardo, (1991), *Los saberes de la violencia y la violencia de los saberes*, Piedra Libre, Montevideo.
- Huggins Castañeda, Magally, (1991), *Violencia sexual contra menores: el lado oculto de la ciudad*, (inédito), Caracas.
- (1993), "Lo social en la violencia sexual", *Revista de Psicología Clínica*, Vol. 1, Nº 1, 34-41, Caracas.
- Pérez Prado, Francisca, (1994), *Relaciones posibles e imposibles. Sistematización de un Programa de Intervención en Violencia Doméstica*, Casa de la Mujer La Morada, Santiago de Chile.
- Provea, (1990-1994), *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual*, octubre 1989-septiembre 1990; octubre 1990-septiembre 1991; octubre 1991-septiembre 1992 y octubre 1993-septiembre 1994, Caracas.
- (1996), *Derechos humanos: Venezuela*, Informe Trimestral, Año 1, Nº 4, septiembre/diciembre 1995, Caracas.
- Schechter, Susan, (1982), *Women and Male Violence*, South End Press, Boston.
- Tiftt, Larry, (1993), *Battering of Women. The Failure of Intervention and the Case for Prevention*, Westview Press, Colorado.
- Uribe, Marta L. y Sánchez, Olga, (1988), "Violencia intrafamiliar: una mirada desde lo cotidiano, lo político y lo social", en Casa de la Mujer, *Violencia en la intimidad*, 15-80, Bogotá.
- Ugalde, Luis y otros, (1993), *La violencia en Venezuela*, Monte Avila/UCAB, Caracas.
- Unicef-Cordiplan, (1995), *Análisis de situación de la infancia, la juventud y la mujer en Venezuela*, Caracas.
- Vergara, José A., (1995), "Violencia de Estado y derechos humanos", ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Epidemiología, 24-28 de abril, Salvador de Bahía:

NOTAS TEORICO-METODOLÓGICAS PARA LA INVESTIGACIÓN: LA PROTESTA POPULAR EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA

Margarita López Maya
CENDES, UCV

RESUMEN

En este artículo se presentan las reflexiones iniciales de orden conceptual y metodológico que orientan la investigación emprendida en el área sociopolítica del CENDES desde enero de 1996 titulada: *La protesta popular en la Venezuela contemporánea*. El artículo consta de tres partes: en la primera se revisan planteamientos hechos por distintos historiadores sobre las multitudes y sus características; en la segunda se plantean ideas sobre "acción colectiva" y "disrupción social" provenientes de la sociología política; en la tercera se contruyen unas primeras herramientas para clasificar la información empírica.

INTRODUCCIÓN

Desde enero de 1996 comenzamos en al área sociopolítica del CENDES una investigación denominada: *La protesta popular en la Venezuela contemporánea*. Estimado para una duración de tres años, este proyecto busca contribuir a la construcción de un marco interpretativo general sobre la acción colectiva del venezolano durante un lapso histórico que se extiende desde el gomecismo hasta nuestros días. Esta meta general incluye varios objetivos específicos:

- 1) elaborar un registro de las principales actuaciones colectivas;
- 2) describir y caracterizar estas acciones;
- 3) diferenciar distintos tipos de acción colectiva buscando comprender sus particularidades;
- 4) comparar mismas modalidades de protesta en distintos momentos históricos;

- 5) establecer algunos hitos en la acción colectiva;
- 6) abrir una línea de investigación que permita entrenarse en la investigación histórica contemporánea de Venezuela a estudiantes de pre y posgrado;
- 7) establecer vinculaciones académicas e institucionales con quienes en Venezuela, América Latina y otras regiones trabajan esta problemática.

En este artículo se presentan las reflexiones iniciales de orden conceptual y metodológico que orientan esta investigación. Se nutren de una primera revisión bibliográfica, orientada principalmente hacia el campo de la historiografía y de la sociología política. En esta etapa se ha privilegiado lecturas abstractas y generales sobre el por qué se protesta, quién es el protagonista y cómo ha de tratarse el tema.

El interés por la protesta popular se vincula al campo de la investigación académica sobre las luchas sociales de las clases, sectores o grupos de la población que se encuentran y/o se sienten en desventaja en una sociedad dada. En tal sentido, hay una relativamente abundante reflexión conceptual y metodológica general, que se ubica principalmente en el campo del marxismo. Sin embargo, debido a las continuas críticas en torno a los conceptos de clase, lucha de clases, conciencia de clase, etc., así como por la complejidad y falta de consenso en las conceptualizaciones más recientes sobre nociones como los movimientos sociales o de protesta (Bobbio y Matteucci, 1976, 273-274), en esta investigación se ha planteado como estrategia comenzar con una óptica abierta, de permanente revisión de la literatura conceptual o teórica que exista, para confrontarla y adecuarla a la información empírica que se vaya recogiendo y clasificando. En este sentido, lo que se presenta a continuación sólo aspira a ser un conjunto de ideas ordenadas, que en principio se comparten o son sugestivas. Estas servirán de orientaciones provisionales para el inicio de la investigación sobre el caso venezolano.

Es de señalar, que la protesta popular venezolana ha sido escasamente estudiada; a excepción de algunos trabajos recientes, especialmente preocupados por la violencia de los últimos años, es un campo académico prácticamente inédito (*Sic*, abril 1989; *Cuadernos del CENDES*, enero-abril, 1989; Carvallo et al, 1990; Ugalde et al, 1994). Por ello, las hipótesis sobre el caso venezolano, que al final se exponen, sólo tienen un carácter provisorio y habrán de ser ratificadas o desechadas en la medida en que se avance en la exploración empírica.

EL INTERÉS POR LA HISTORIA DE LA GENTE COMÚN Y CORRIENTE

El interés por lo que sienten y hacen "los pobres" o "el pueblo" o simplemente "la gente común y corriente" es, en términos historiográficos, un tema que surgió con la revolución francesa (Hobsbawm, 1988, 15). Sería a partir de ese evento central de la "modernidad" que se produciría un cambio sustantivo en la

naturaleza de la política francesa y europea, que luego habría de generalizarse en occidente y en el mundo. En efecto, desde entonces las masas populares adquirieron visibilidad e importancia en la toma de decisiones de la política “grande”, un fenómeno totalmente novedoso en la historia europea, haciéndose necesario y útil comprender los móviles y las características de sus movilizaciones y luchas. El tema fue expandiéndose en el siglo XIX y se generalizó en el presente siglo, gracias al avance de la democracia por una parte y la construcción del socialismo por otra, hasta llegar (el tema de la historia de la gente) a constituir una de las tendencias historiográficas más representativas del siglo XX (Hobsbawm, 1988, 13).

En la disciplina histórica ha sido la escuela francesa conocida como de los *Annales*, fundada por Marc Bloch y Lucien Febvre en los años veinte, la que con su énfasis en la necesidad de incorporar al hombre de carne y hueso y al hombre en sociedad en lo historiable, le daría un impulso decisivo a distintas ramas de la historia ligadas a la problemática del hombre común, de manera destacada para nosotros, la historia social y más recientemente la historia de las mentalidades y de la vida privada (Febvre, 1953; Duby, 1993). También, de esta corriente historiográfica surgió la concepción braudeliana de los tres ritmos de la historia: un ritmo lento, casi inmóvil e imperceptible; un tiempo largo de las estructuras y el rápido de los acontecimientos (Braudel, 1949, 17 y ss.). Con ello se buscaba mantener niveles de análisis globales en medio de la fragmentación de los hechos y la variedad de los temas que la nueva historia comportaba. Igualmente, desde sus inicios, esta escuela francesa se caracterizó por el esfuerzo de incorporar en la interpretación histórica los conocimientos producidos en otras disciplinas, con el fin de alcanzar una interpretación, lo más completa posible, de lo acontecido (Bloch, 1949; Duby, 1993, 13). De esta historiografía se alimenta nuestra investigación, tanto por haber influido en nuestro interés por comprender al venezolano “moderno”, “común y corriente”, dándole la importancia que se merece en el proceso sociopolítico venezolano, por la aspiración de interpretación global que nos anima, como por la concepción pluridisciplinaria con la que buscamos aproximarnos al tema de la protesta popular.

Desde una perspectiva más específica, existe un enfoque historiográfico conocido como de “la historia desde abajo” que, si bien posee vinculaciones con los historiadores de los *Annales* —George Lefebvre sería el primero en usar el término—, los pioneros fueron un grupo de historiadores ingleses marxistas, entre ellos, George Rudé, Eric J. Hobsbawm y E. P. Thompson. Entre 1946 y 1956 estos historiadores constituyeron el “Grupo de Historiadores del Partido Comunista Británico”, donde fueron construyendo un conjunto de orientaciones teóricas para ir tratando temas como las rebeliones, revueltas, insurrecciones y revoluciones sociales (Kaye, 1995, IX). Para estos historiadores se trataba de reinterpretar la historia británica desde la óptica de “los de abajo” y traer al frente del escenario luchas específicas de los campesinos, artesanos y trabajadores, realizando el aporte hecho por ellos en el desarrollo económico, político y

cultural de Inglaterra (Kaye, 1995, IX). Entre ellos, George Rudé destaca por su interés en las "multitudes", a las cuales conceptuó, estudió y trató de comprender en sus conductas y pensamientos, abriendo una veta de oro en la historia social hasta entonces estudiada. Destacan para nuestra propuesta investigativa sus obras: *La multitud en la historia* (1971), *La multitud en la Revolución francesa* (1959), *Captain Swing* (escrita junto con Hobsbawm en 1969) e *Ideología y protesta popular* (1995).

Rudé en *La multitud en la historia*, señaló el descuido de los historiadores hacia este tema y la necesidad de apoyarse en los conocimientos que sobre los fenómenos colectivos se estaban cosechando en los campos de la psicología y la sociología. Definió el término de multitud o muchedumbre, tomando un préstamo de la sociología: un grupo de contacto directo o "cara a cara" (Rudé, 1971, 11). También reflexionó sobre cómo distinguir la muchedumbre histórica de las ilimitadas formas de multitudes: en principio, cualquier muchedumbre podría ser histórica, pero lo probable es que se trate de multitudes activas, afines a las multitudes estudiadas por los sociólogos. Estallidos de histeria de las masas, objetos de estudio de la psicología social, tienen rara vez interés para el historiador, pues, en general, son de interés histórico más bien aquellas muchedumbres que expresan manifestaciones políticas y que los sociólogos llaman "turba agresiva" o "estallido hostil", es decir, huelgas, revueltas, rebeliones, insurrecciones y revoluciones (Rudé, 1971, 11). A nuestros propósitos, el concepto de muchedumbre histórica resulta útil como un posible acotamiento del sujeto de estudio de nuestra investigación.

Es de destacar, que tanto estos historiadores ingleses como algunos franceses (George Lefebvre, Albert Soboul o George Duby), tuvieron necesidad de ir más allá de la teoría marxista clásica, tratando de entender los intereses y las aspiraciones que llevaban al alzamiento y a la movilización colectiva a grupos de hombres y mujeres que no podían calificar en la concepción de "proletariado", ni sus luchas eran parte de lo que podía reconocerse como las propias del movimiento obrero. Rudé, por ejemplo, se especializaría en las multitudes urbanas y rurales de los siglos XVIII y XIX en Inglaterra y Francia, interesándose especialmente por esas multitudes que aparecen en la transición entre la sociedad del antiguo régimen y la sociedad industrial o moderna. Así mismo, uno de los trabajos más conocidos de Hobsbawm se refiere al "bandolerismo social" como una forma de resistencia o protesta del mundo rural al indetenible proceso de avance de la sociedad urbana capitalista (Hobsbawm, 1983). De tal manera que uno de los aportes más interesantes de estos historiadores fue buscar explicaciones conceptuales de lo que sucedía en la esfera sociopolítica cuando avanzaba indetenible el proceso de estructuración capitalista de la sociedad.

Los trabajos de Rudé y Hobsbawm sirvieron para revelar la existencia de una línea de investigación enriquecedora de la interpretación sociohistórica realizada hasta la fecha. Y suscitó en la Inglaterra y los EE.UU. de los años sesenta

y años setenta un cierto apogeo del tema de la protesta popular entre historia-dores jóvenes, que traerían nuevas problemáticas a este campo temático: de manera destacada un interés por la protesta racial, étnica y de género (Kaye, 1995, XIII). En Venezuela esta bibliografía es prácticamente inexistente, encontrándose apenas algunos trabajos de Rudé, Hobsbawm, Landsberger, traducidos al español por editoriales mexicanas y españolas a finales de los sesenta y en la década de los setenta, años de grandes turbulencias sociales en el mundo. En años recientes, se han producido reediciones de estos textos, en razón de la preocupación que de nuevo se ha levantado ante el deterioro económico y la agitación social que recorren América Latina.

En 1980 George Rudé publicaría un nuevo libro sobre la protesta popular, que recoge la discusión teórica que en los años setenta se había venido desarrollando dentro de esta corriente interpretativa. *Ideología y protesta popular* refleja un enriquecimiento conceptual y metodológico hacia el tema, gracias a la reflexión, crítica y digestión de pensadores marxistas y no marxistas como Wright Mills, Lukács y Gramsci. En especial, Rudé considera sus anteriores investigaciones débiles en la interpretación de los móviles que impulsan a determinadas muchedumbres en un tiempo histórico y desarrolló entonces su noción de “ideología de la protesta”, como el conjunto de creencias e ideas que subyacen a toda acción social y política, independiente de quienes sean los protagonistas (Rudé, 1995, 1). Con ello trató de liberarse de la camisa de fuerza que la teoría marxista clásica imponía, al no reconocer ideología, salvo en las clases dominantes. Rudé, apoyado en el pensamiento gramsciano, trató de comprender la ideología popular de la protesta, de qué se compone y cómo se constituye históricamente. En tal sentido utilizó la distinción hecha por Gramsci entre “ideologías históricamente orgánicas” e “ideologías no orgánicas”, que serían esas formas de pensamiento que “circulan entre la gente corriente, a menudo contradictorias y confusas, donde se mezcla folclore, mitos y experiencias cotidianas” (Rudé, 1995, 17). Esta noción, junto con la noción gramsciana de la ‘hegemonía’, concebida ésta como un proceso conformado por un conjunto de prácticas y acciones, mediante el cual un actor o una alianza de actores alcanza predominio político en una sociedad, le dio el respaldo necesario para darle sentido político a las protestas populares distintas a las realizadas por el movimiento obrero. Así mismo, le proporcionó herramientas para caracterizar la ideología que estaría presente en protestas populares específicas.

Rudé caracterizó la ideología popular como una “amalgama” o fusión entre dos tipos de elementos, un tipo que denominó “inherente” a los sectores populares y otro que consideró “superimpuesto” por un proceso de transmisión y adopción de ideas externas a sus experiencias de vida (Rudé, 1995, 22). La primera se constituye con las experiencias vividas y las expresiones tradicionales de los miembros que conforman la muchedumbre, la segunda viene de afuera, de actores hegemónicos o sus portavoces y es recibida por los pobres. Se trata para él de una noción compleja, donde ambos elementos de la fusión se superponen, hasta incluso resultar difíciles de distinguir. Lo que para una

generación de pobres resulta externo a sus creencias y experiencias, la siguiente puede considerarlo parte de su bagaje cultural. Esta manera de ver las ideas subyacentes a la protesta popular, pareciera interesante a esta propuesta investigativa y se intentará corroborar en el transcurso de la pesquisa. No nos cabe duda de que, tanto en el estadio de transición de la sociedad venezolana, como en el de consolidación de la estructuración capitalista del mismo (Equipo Sociohistórico del CENDES, 1993, tercera edición), las distintas modalidades de protesta que se suceden, tienen como sujetos, multitudes de muy diversa naturaleza y formas de pensar, hombres y mujeres que cabalgan entre distintos mundos, a los cuales intentaremos comprender en los móviles de su acción a través de la recolección de esas ideas, en parte heredadas y propias de sus vivencias como dominados, en parte adquiridas y producidas por los actores que ejercen la hegemonía.

En términos metodológicos, Rudé planteó una serie de interrogantes para abordar la investigación sobre la protesta popular, que por su sensatez presentamos como un punto de partida en la búsqueda y ordenamiento de la información empírica:

1. ¿Qué pasó realmente? Es decir, describir y ubicar el hecho en su contexto histórico.
2. ¿Cuáles eran las características de la muchedumbre, las caras de la multitud? Vale decir, quiénes participaron en la protesta, cómo lo hacían, quiénes eran los promotores y quién o quiénes lo conducían.
3. ¿Quién o cuál era el blanco de la multitud? ¿Contra quién va dirigida la protesta, cuáles eran los objetivos, motivos e ideas subyacentes?
4. ¿Que eficacia tuvieron las fuerzas de represión o las de la ley y el orden?
5. ¿Cuál ha sido la significación histórica del hecho, así como sus consecuencias?

LA ACCIÓN COLECTIVA VISTA DESDE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA

Desde el campo de la disciplina sociológica la discusión teórica y metodológica ha sido extensa. A diferencia del debate historiográfico, donde los enfoques derivados del marxismo han predominado, en el caso de la sociología encontramos interpretaciones de la "acción colectiva" que se derivan de distintas corrientes del pensamiento: Durkheim, Mill, Weber y el mismo Marx (Tilly, 1978, 12 y ss). Forma parte de esta propuesta de investigación revisar con algún detenimiento los aportes que han hecho distintos autores en las distintas corrientes (y ramificaciones de las mismas), a la comprensión del fenómeno de la protesta popular. No obstante, señalaremos algunos puntos que desde el estado de revisión actual nos han parecido de interés.

En la sociología norteamericana de tendencia marxista, se han hecho valiosos esfuerzos por construir nociones y modelos que tengan un potencial

interpretativo completo y ajustado a las realidades de la protesta en el siglo XX. Para ello se ha incursionado deliberadamente en las corrientes de pensamiento no marxista, combinado esto con la exploración empírica de los turbulentos años treinta, sesenta y setenta de la sociedad norteamericana. Dos libros nos parecen relevantes.

Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, en la obra publicada en 1977 titulada: *Poor peoples's Movements. Why They Succeed. How They Fail*, hacen uso del análisis marxista, pero sin las rigideces del pasado. Se incorporan aportes de numerosos sociólogos no marxistas (Weber, Tocqueville, Davies) y se confronta la teoría con la observación empírica. Para nuestros propósitos hay varios aspectos a retener y discutir en esta obra.

Lo central del análisis de la protesta, según estos autores, sería dilucidar las relaciones que se establecen entre quienes protestan, el contexto desde el cual lo hacen y las respuestas que reciben del Estado. La protesta popular es un hecho fundamentalmente político, que se circunscribe a un marco institucional, que en definitiva condiciona el cómo y el dónde se produce la "disrupción" de la vida cotidiana. Los autores definen al protagonista de la protesta popular como "los pobres" o la "clase baja", pues según argumentan, es un término más general (que el proletariado) y los movimientos de protesta son siempre realizados por sectores o sustratos de la clase trabajadora, así sean mujeres que vivan del Welfare State (Piven y Cloward, 1977, I-V). Su definición de un movimiento de protesta también es sugestivo: un movimiento de protesta surge cuando se produce entre los pobres y las clases bajas "un cambio de conciencia y de conducta". Esto no necesariamente implica organización, ni metas claras. Con ello, los autores nos facilitan conceptualmente incluir como fenómenos sociopolíticos toda una gama de acciones colectivas.

El cambio en la conciencia de los pobres, al que aluden, viene dado por al menos tres rasgos diferenciados: el primero, cuando el sistema, o ciertos aspectos que la gente percibe como del sistema, pierden legitimidad; el segundo, cuando la gente, que suele ver el orden social existente como algo inevitable, cambia de actitud y comienza a enfatizar "derechos" que implican demandas de cambio; y un tercer aspecto es cuando aparece una nueva sensación de eficacia: la gente, que suele creerse impotente, siente que tiene posibilidades de alterar su destino (Piven y Cloward, 1977, I-V). El cambio de conducta es más fácilmente reconocible en las huelgas, marchas y diversas revueltas y según los autores tiene dos características: la gente se vuelve desafiante de las tradiciones y reglas que solía respetar y ese desafío opera colectivamente.

Otra reflexión de primera importancia para nosotros es la que hacen en referencia al contexto en el cual se produce la protesta. Para Piven y Cloward las causas estructurales contribuyen, mas no bastan (Piven y Cloward, 1977, 6-13). Tampoco son causas suficientes las condiciones de estrés, como las interrupciones en las rutinas de la vida cotidiana, provocadas, por ejemplo, por

el desempleo; ni percepciones de los pobres sobre una coyuntural debilidad o división en las élites dominantes. Para llegar a la “disrupción social” harán falta, además, una conciencia de injusticia, así como la esperanza de que con la acción pueda alterarse la situación existente. Para estos autores, están demasiadas cosas en riesgo para los pobres, incluso sus vidas, de manera que no se rebelan contra el orden social si no tienen alguna esperanza de alterarlo (Piven y Cloward, 1977, 6-13).

Un aporte teórico-metodológico es la atención que los autores le dan al marco institucional donde transcurre la protesta popular. Para ellos, todo análisis sobre la protesta de los pobres debe incluir una caracterización del marco institucional donde ésta se desarrolla, pues lo institucional indica generalmente por dónde primero aparece la insubordinación. Por ejemplo, la protesta en los EE.UU. suele comenzarse referida al sistema electoral por ser allí el lugar de la renovación de la legitimación de la democracia y donde la gente ha sido educada para creer que se pueden impulsar cambios. La aparición de alteraciones en los patrones electorales norteamericanos, tales como la aparición de una tercera candidatura independiente en comicios presidenciales, o el aumento de la abstención, indican el comienzo de dificultades. Dependiendo de las reacciones del liderazgo frente a estos síntomas, y la eficacia que el canal muestre para inducir el cambio, la protesta amaina o sigue su curso hacia formas menos institucionalizadas. Por otra parte, los roles institucionales de quienes protestan también suelen determinar la forma de la protesta. Así, un obrero protestará desde o en su fábrica y lo hará con disrupciones en las actividades del trabajo, los médicos en los hospitales, los estudiantes en sus centros educativos, los desempleados lo harán en las calles en donde se ven obligados a estar, o se amotinarán en los centros de atención para desempleados (Piven y Cloward, 1977, 20).

En comparación con los otros grupos de la sociedad, para Piven y Cloward, los pobres suelen encontrarse en posiciones institucionales débiles para usar la disrupción como una táctica. Muchos están en posiciones nada importantes en una institución grande, lo cual hace que una disrupción a ese nivel no tenga importancia. Por otra parte, los que trabajan en pequeñas empresas, o en empresas económicamente marginales, o los que están desempleados, no desempeñan roles cruciales, ni para una fábrica, ni para la sociedad. En realidad, su participación institucional está tan lejos de ser importante que la única “contribución” a la cual pueden negarse es la de la quietud en la vida civil: los pobres, nos dicen los autores, pueden saquear (Piven y Cloward, 1977, 25-26). El poder de alterar la vida civil es, por decirlo de algún modo, el único poder importante que tienen los pobres. Su uso, sin embargo, difícilmente puede ser planificado (Piven y Cloward, 1977, 26-27).

Otro sociólogo de la corriente marxista norteamericana, Charles Tilly, en su obra, *From Mobilization to Revolution*, se refiere también a la “acción colectiva” como un fenómeno fundamentalmente político, pues: “de lo que trata la acción

colectiva es del poder y de la política; inevitablemente evoca cuestiones como lo que está bien y lo que está mal, lo justo y lo injusto, la esperanza y la desesperanza; a menudo sólo plantearse el problema incluye juicios como quién tiene el derecho a actuar, y cuánto bien puede traerle hacerlo." (Tilly, 1978, 5) Aboga por establecer algunas conceptualizaciones estándar y hacer un esfuerzo teórico para evitar descripciones fastidiosas e interminables sobre las distintas modalidades de la acción colectiva. En esa dirección, propone un tipo de análisis que pueda ser capaz de reunir las virtudes de los modelos causales con los propositivos (Tilly, 1978, 6). Es decir, un modelo explicativo del fenómeno de la acción colectiva que tome en consideración tanto los factores externos (las bases materiales de vida) como los factores subjetivos: valores, creencias y escogencias que hacen quienes se involucran en la acción. En tal sentido, desde la sociología, Tilly converge con el historiador Rudé.

En esa búsqueda de síntesis Tilly plantea que son cinco los componentes que pueden discriminarse en el análisis de la acción colectiva: los intereses, la organización, la movilización, la oportunidad y la acción colectiva propiamente tal (Tilly, 1978, 7). En el análisis de los intereses, será preciso sopesar las ganancias y pérdidas que resultan de la interacción del grupo con los otros; en la organización interesa la estructura que se da un grupo y cómo ésta afecta su capacidad de actuar según sus intereses; por movilización ha de entenderse el proceso mediante el cual el grupo va adquiriendo control sobre los recursos necesarios a su acción (aquí entran el sistema de valores y creencias); la oportunidad trata de la relación que logra establecer el grupo con el mundo que le rodea; finalmente la acción colectiva es el resultado de la combinación de los elementos anteriores y consiste en la actuación conjunta de la gente en prosecución de intereses compartidos (Tilly, 1978, 7). Señala Tilly que el enfoque marxista ha dado énfasis en sus análisis a los aspectos organizativos y de intereses, resaltando la ubicación del conflicto, la importancia de los intereses que se generan por la posición en la producción; a veces también se ha analizado la movilización, su carácter o intensidad, pero suele desatenderse la oportunidad, el sistema de creencias o procesos subjetivos que determinan el surgimiento y la decadencia de movimientos de protesta, el tema por antonomasia de los weberianos (Tilly, 1978, 48-49). Para Tilly, los seguidores de Stuart Mill también aportan a este campo temático con sus modelos de procesos decisivos y la pulcritud de sus estadísticas. Sugiere entonces un enfoque fundamentalmente marxista, que se complementa con métodos y técnicas de las otras corrientes interpretativas. La amplitud metodológica propuesta por Tilly nos parece válida como apoyo para emprender nuestra pesquisa.

PRIMERAS PAUTAS DE CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tomando en cuenta estos señalamientos, como estrategia de codificación se han establecido de manera preliminar dos coordenadas de análisis: la primera de estas discrimina las distintas modalidades de protesta según un criterio cronológico y la segunda, según su composición social y objetivos.

Para el criterio cronológico nos apoyamos en el sistema de hipótesis elaborado por el Equipo Sociohistórico del CENDES (1993, tercera edición), introduciéndole los correctivos que han aportado nueva información e interpretación. Vale decir, que planteamos tres etapas en la historia de la protesta popular contemporánea de Venezuela:

- La primera comienza a principios de siglo y se extiende hasta mediados de los años cuarenta. En ésta, la sociedad venezolana vive una etapa de transición hacia su estructuración capitalista y es previsible que las protestas y sus protagonistas reflejen de alguna manera los procesos de descomposición del mundo agropecuario exportador y los procesos de modernización que llevarán a la constitución del modelo "rentista petrolero".
- La segunda etapa va de los años cuarenta hasta finales de la década de los años setenta, cuando las distintas determinaciones (económicas, sociales, políticas, institucionales, culturales), expresan una etapa de creciente dominio de la estructuración capitalista de la sociedad, aunque dicha sociedad gire alrededor de una dinámica "petrolero-rentista", lo que le da a su modernización cierta particularidad. En este lapso se prevé la preeminencia de protestas "modernas", vale decir aquellas signadas y protagonizadas por quienes venden su fuerza de trabajo —obreros, empleados, profesionales—, contra quienes poseen la propiedad del capital, así como contra el Estado distribuidor.
- Una tercera etapa se iniciaría hacia la década de los años ochenta cuando la pérdida de dinamismo del modelo "rentista petrolero" se combina con una creciente crisis social y político-institucional, sin resolución hasta la fecha. En esta etapa, la economía informal crece desdibujando y complicando la estructura social lo que junto con otras variables configura una protesta poco "moderna" en los términos convencionales que la literatura le ha dado a este término, es decir las "protestas obreras" pierden su centralidad y asistimos a una "visibilidad" de variadas y distintas modalidades de protesta, protagonizadas por actores que parecen no responder a los grupos sociales convencionales del capitalismo. Estos actores dirigen su protesta de manera mayoritaria contra el Estado.

Estos tres contextos permiten situar una protesta determinada en un espacio temporal que suponemos contribuye a moldear las causas, formas e ideología de la protesta. Pero el contexto, como nos lo explican Piven y Cloward, es insuficiente para comprender la protesta en toda su dimensión.

En la segunda coordenada se intenta discriminar las modalidades de la protesta y ha sido concebido como una combinación de la segunda y tercera pregunta que se formulara George Rudé, y que señalamos arriba. Es decir, ¿quién protesta o cuáles son las caras de la multitud? y, ¿contra quién se

protesta y/o cuáles son los propósitos tras la acción colectiva? De manera inicial, se han identificado tres grupos.

- Un primer conjunto se refiere a la protesta de aquellos sectores sociales que galopan entre dos mundos: los protagonistas serían los pobres y marginales, tanto campesinos como urbanos, que protestan a favor o en contra de un orden que agoniza, o contra un estado de cosas que se padece aunque poco se entienda, siendo su protesta poco 'moderna' en términos convencionales de dirección, organización y objetivos. Aquí tendríamos las invasiones de tierras rurales o urbanas, saqueos y quema de propiedades, robo de alimentos para repartir, revueltas de buhoneros, etc.
- Un segundo grupo estaría conformado por la protesta 'moderna propiamente dicha' es decir, son luchas de sectores trabajadores en el sector formal de la economía, público o privado, los cuales suelen tener una dirección, organización y objetivos reivindicativos y/o políticos bastante claros: son las movilizaciones, huelgas y otras formas de protesta de obreros y empleados. En la historia venezolana, desde principios de siglo encontramos este tipo de protesta: la huelga ferrocarrilera de 1909 o la de telegrafistas de 1919, las luchas petroleras durante los años de la transición y en fechas recientes; las marchas y paros de profesionales y/o empleados públicos; las huelgas de obreros de industrias básicas como la Siderúrgica del Orinoco o las del sector privado como las acciones de protesta del sector textil en los años setenta. Más recientemente han proliferado las protestas que tienen por objetivo exigirle al Estado cumplir con sus compromisos: protestas de jubilados, empleados tribunalicios, consumidores, etc.
- Un tercer grupo lo hemos discriminado por mantenerse constante en el tiempo, tener una composición social moderna, reivindicaciones modernas, pero, sin embargo, no articularse a la economía formal de manera directa: la protesta estudiantil. Aquí las caras de la multitud están en su mayoría conformadas por estudiantes de diversas ramas y niveles de la educación, la extracción social de éstos es heterogénea, y en distintos momentos la protesta incluye sectores no estudiantiles; por otra parte, los objetivos, aunque suelen incluir aquellos de naturaleza corporativa, muchas veces los sobrepasan con holgura. La protesta estudiantil en Venezuela nos parece una modalidad específica de la protesta popular, que trataremos de interpretar en las distintas etapas cronológicas.

Pareciera bastante probable que esta segunda coordenada tuviera que ser matizada y complejizada en el transcurso de la investigación, en la medida en que se estudien y diluciden aspectos teóricos y conceptuales sobre el fenómeno de la protesta. En tal sentido quedan aún muchas preguntas pendientes: ¿cómo se define lo 'premoderno', 'no moderno' o 'lo moderno' en sociedades periféricas como la venezolana y con rasgos 'petrolero-rentistas'? En razón de ello: ¿cuáles protestas serían de un tipo u otro?, ¿qué es lo popular?, ¿dónde se

encuentran los límites entre lo que constituye protesta popular y ciertas acciones colectivas delictivas como asaltos a bodegas, quema de vehículos por encapuchados, linchamientos, etc.? ¿Podría intentarse establecer una periodicidad centrada en el tipo de derechos que se han exigido por medio de la protesta en los distintos momentos históricos? ¿Podría ser el ciudadano, mas bien que los pobres o las clases trabajadoras, el protagonista de la protesta? ¿Cuál es la efectividad de las distintas modalidades de protesta?

OBSERVACIONES FINALES

Como se ha visto, el tema de la protesta popular goza de un extenso, aunque disperso fondo de reflexión conceptual y teórica. Aquí apenas se han tomado vetas de la historiografía y de la sociología política, pero quedan aún los aportes de la psicología social y del campo de la ciencia política, que habrán de irse revisando a la par de la realización de las etapas de recolección y clasificación de la información. Así mismo, estas orientaciones y sus primeras discusiones han traído a la superficie aspectos teóricos que serán centrales en la interpretación de las manifestaciones del malestar social de los venezolanos. Como por ejemplo, qué estamos entendiendo por modernidad, cómo vamos a caracterizar lo moderno y en virtud de ello, quiénes o qué luchas sociales llevan el sello de la modernización y cuáles habría que ver más bien como signos de resistencia a la disolución del antiguo modelo agropecuario exportador o en el limbo del agotamiento de esa modernización venezolana que los especialistas han clasificado con el rubro de modelo 'rentista-petrolero'. Sin duda también, la proliferación de la protesta social en los últimos años exige explicaciones coherentes que interpreten el tránsito en el que nos hallamos y comprendan las motivaciones individuales y colectivas que llevan al venezolano común y corriente desde hace unos años a salir a la calle a quejarse prácticamente todos los días de la semana.

Otro asunto no tocado aquí se refiere a las fuentes. Este es un trabajo por hacerse, pero pareciera claro que el deseo por comprender el malestar de la gente común y corriente e incorporar lo subjetivo, o lo que llama Rudé la 'ideología de la protesta' conlleva un esfuerzo adicional y complejo, que implica no sólo la utilización crítica de fuentes de poca calidad como entrevistas y periódicos, sino también escudriñar en sitios poco convencionales en busca de los datos que permitan armar el rompecabezas. Habría que recordar a Hobsbawm, quien con su descubrimiento del "bandolero social", ha sido un experto en encontrar fuentes en cualquier parte: "En la mayoría de los casos los historiadores de la gente común encuentran sólo lo que andan buscando, no existe un material o archivo que lo aguarde. Muchas fuentes de la historia popular sólo han sido reconocidos como tales porque alguien ha formulado una pregunta y a partir de ella ha buscado desesperadamente la forma —cualquier forma— para responderla. No podemos ser positivistas, creyendo que las preguntas y las respuestas surgen de modo natural del estudio de un material. Por lo general no hay ningún material antes de formularse la pregunta" (Hobsbawm, 1988, 17).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bloch, Marc, (1949), *Introducción a la historia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, (1976), *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Braudel, Fernand, (1949), *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, Librairie Armand Colin, París.
- Carvalho, Gastón; Castillo, Ocarina y Prato, Nelson, (1990), *Desobediencia social en Venezuela*, CENDES-APUCV, Caracas.
- Cuadernos del CENDES*, (enero-abril 1989), Número especial 27-28, febrero, N° 10.
- Duby, George, (1993), *La historia continúa*, Debate, Madrid.
- Equipo Sociohistórico del CENDES, (1993, tercera edición), *Formación histórico-social de Venezuela*, EBUC, UCV, Caracas.
- Febvre, Lucien, (1953), *Combates por la historia*, Librairie Armand Colin, París.
- Hobsbawm, Eric J., (1983), *Rebeldes primitivos*. Ariel, Barcelona [1959, primera edición inglesa].
- (1988), "History from below - Some reflections", en Frederick Krantz (ed.), *History from below*, Basil Blackwell Inc., Gran Bretaña, pp. 13-28.
- Kaye, Harvey J., (1995), "Foreword and Updated Bibliography" en George Rudé, *Ideology & Popular Protest*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Piven, Francis Fox y Cloward, Richard A., (1977), *Poor peoples's Movements. Why They Succeed. How They Fail*, Pantheon Books, Nueva York.
- Rudé, George, (1959), *The Crowd in the French Revolution*, Oxford.
- (1971), *La multitud en la historia*, Siglo XXI, Buenos Aires [1964, primera edición francesa].
- (1995), *Ideology & popular protest*, University of North Carolina Press, Chapel Hill [1980, primera edición en Gran Bretaña].
- Rudé, George y Hobsbawm, Eric J., (1985), *Captain Swing*, Penguin Books, Londres, 3ra. ed. [1969, primera edición].
- SIC, (abril 1989), El 27 de febrero.
- Tilly, Charles, (1978), *From mobilization to revolution*, Wesley Publishing Company, EE.UU.
- Ugalde, Luis; España, Luis Pedro; Scotto, Carmen y otros, (1994), *La violencia en Venezuela*, Monte Avila Editores-UCAB, Caracas.

EL CONCEPTO DE POBREZA EN LA SOCIOLOGÍA LATINOAMERICANA. EL CASO DE VENEZUELA.

Augusto De Venanzi

PROFESOR DE LA ESCUELA DE SOCIOLOGÍA, UCV

RESUMEN

La sociología latinoamericana realizó durante la década de los sesenta y de los setenta, importantes esfuerzos analíticos por comprender el fenómeno de la pobreza, examinando las experiencias propias de los pobres en términos de su nivel de organización y participación política (marginalidad) y su ubicación en la división del trabajo (informalidad). La teoría de la dependencia fue, precisamente, un intento por enfocar sociológicamente la situación de atraso de nuestros países, estudiando las bases de la formación de las clases sociales, así como sus consensos y sus conflictos. En dichos análisis se obvió la tendencia a escrutar la pobreza como una relación entre ingresos y grado de satisfacción de necesidades básicas, la cual es más propia de la nueva sociología de la pobreza, cuyos rasgos principales se describen con detalle en este trabajo.

INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años, es mucho lo que se ha escrito y comentado en América Latina en cuanto al problema de la pobreza y la aceleración de su crecimiento. Se han hecho grandes esfuerzos para refinar los conceptos empleados en describirla y muchos más en perfeccionar los métodos necesarios para lograr su adecuada medición. A su vez, han sido abundantes los planes presentados y puestos en práctica en función de combatir esta forma específica de desajuste social, al cual se teme por su potencial para desestabilizar los sistemas políticos donde se produce. En efecto, si algo hay notorio en el panorama actual de las ciencias sociales latinoamericanas y su relación con el tema de la pobreza, es el alto nivel de tecnificación y especialización que puede reconocerse entre quienes se dedican a investigar esta materia y la literatura que producen, especialización que, a nuestro juicio, ha operado dentro de unos parámetros algo estrechos volviendo accesoria la inquietud por estudiar la cuestión de las raíces de la pobreza y los procesos de empobrecimiento de nuestras poblaciones.

Por el contrario, si observamos las tendencias manifestadas en las obras latinoamericanas de ciencias sociales escritas unos veinticinco años atrás, apreciaremos con nitidez que éstas se volcaron al estudio de los problemas del desarrollo, el subdesarrollo y la dependencia, y de la peculiar estructura de clases prevaleciente en el mundo atrasado.

De hecho, podría decirse que para aquellos autores, el tratamiento del problema de la pobreza, entendido como calidad de vida de los ciudadanos, no revistió mucho sentido por sí solo. Los esfuerzos de interpretación de la realidad se pusieron por encima de otras consideraciones, en determinar primordialmente las causas generales del atraso de las naciones sometidas a las fuerzas obstruccionistas del tradicionalismo o a relaciones de colonialismo político y económico. La manifestación más clara del atraso para los científicos sociales fue un bajo Producto Interno Bruto (PIB) y asociado a este un bajo ingreso real per cápita. Los datos de finales de los años sesenta eran contundentes en este sentido: los Estados Unidos de Norteamérica, la potencia dominante, exhibió el PIB y el ingreso per cápita más alto del mundo, llegando este último en 1970 a \$3.980. Luego seguían los países desarrollados de Europa con un ingreso per cápita entre \$1.500 y \$2.500. Al final de lista aparecían países atrasados como India y Pakistán con un ingreso per cápita de apenas \$100 (Elkan, 1973).

Capítulo especial merecieron las economías petroleras, como la de Venezuela y algunos países árabes, que presentaban casos atípicos por ser naciones dotadas de abundantes capitales y con alto ingreso per cápita. No obstante poseer estas ventajas dichos países presentaban problemas para multiplicar el sector moderno de sus economías y con la tarea de canalizar adecuadamente los recursos obtenidos en el negocio petrolero para lograr el despegue general del aparato económico (Berstain, 1973).

No es nuestro objetivo ofrecer una revisión de las virtudes y limitaciones de las premisas de la Sociología del Desarrollo ni de la Teoría de la Dependencia¹ (V. Gunder, Frank, 1969), tarea que por lo extensa caería fuera de los límites del presente trabajo. Lo que deseamos exponer es que en América Latina la pobreza como objeto privilegiado de estudio de la sociología, es una creación de la década de los ochenta² (Coates y Silburn, 1976). Entonces, se hace un esfuerzo por dar un tratamiento expreso a los problemas sufridos por la gente

-
1. Los siete ensayos que integran la sección segunda del libro titulada "The Emperors Clothes" (especialmente "Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology" y "Functionalism and Dialectics"), contienen una excelente y sistemática crítica a la sociología norteamericana del desarrollo, que fluye a lo largo de tres vertientes principales: adecuación teórica de los modelos, fundamentación empírica de los modelos y eficacia de los lineamientos prescriptivos derivados de los modelos.
 2. Si observamos el desarrollo de la sociología en naciones avanzadas como Inglaterra, apreciaremos que la pobreza alcanzó importancia como tema en la época de los reformadores liberales y fue redescubierta posteriormente en los años setenta. Un campanazo de alerta fue la aparición de Coates y Silburn, 1976.

subordinada, desconociendo el énfasis acordado previamente a problemas de índole sociológico y estructural, de mayor contenido disciplinario.

Sostenemos aquí que el nacimiento de esta nueva Sociología de la Pobreza, no respondió solamente al marcado crecimiento del fenómeno de la miseria en la década perdida. Este estilo de hacer sociología también vino a llenar el enorme vacío que dejó en Latinoamérica la crisis del desarrollo y sus supuestos básicos (Escobar, 1995; Williams, 1995). La nueva especialidad —es justo reconocerlo— ha proporcionado un conocimiento valioso y bastante detallado de las condiciones sociales de vida de los sectores más vulnerables de la población latinoamericana, que antes no se tenía.

En el caso de Venezuela, la nueva corriente demoró en cristalizar y alcanzar pleno desarrollo, pues en nuestro país prevalecieron condiciones económicas, políticas y sociales que retardaron el estallido de la crisis en que ahora se encuentra sumergido. A este respecto cabe mencionar que Venezuela, a diferencia de otros países del continente latinoamericano, disfrutó de abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera, de un sistema democrático que se encargó de distribuir la renta así generada y de una experiencia de movilidad social ascendente, con marcadas expectativas de continua superación entre sus diversos estratos. Un dato que no debe pasar inadvertido es que el agotamiento del modelo sustitutivo que se produce en América Latina a finales de los años sesenta, coincide con los inicios de la explosión de los precios del petróleo, lo cual disimuló por varios años el fracaso del modelo desarrollista seguido hasta entonces en Venezuela (Purroy, 1986).

1. SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA: EL LUGAR DE LA POBREZA

El concepto de país subdesarrollado, tiene su origen en las reuniones de la ONU, celebradas entre 1944 y 1945, cuando se propone con el objeto de desplazar el concepto de "país atrasado" Se pensó entonces, que existía la necesidad de definir con mayor precisión la realidad de un conjunto de naciones, las cuales a pesar de su evidente atraso, poseían una dinámica económica propia (Córdova y Michelena, 1967). El empleo del concepto provocó, sin embargo, las quejas de algunos países poseedores de un rico y antiguo patrimonio cultural (México, España, India y otros). Por ello, el término fue progresivamente restringido a su sentido económico, considerándose como países subdesarrollados aquellos cuyo ingreso per cápita fuese inferior a \$500,00 anuales.

Uno de los axiomas de la sociología del desarrollo atacado por la nueva corriente fue el de la correlación entre cultura y atraso. La perspectiva que ofrecía el término de subdesarrollo permitió explicar algunos patrones culturales (como el rechazo al cambio y a la innovación tecnológica), como el resultado de la injerencia colonialista de las naciones económicamente avanzadas en los países de Asia, América Latina y África. Proliferan, entonces, estudios que

demuestran la racionalidad económica de muchas conductas tildadas de tradicionales y cuya raíz no pocas veces se rastreó en la misma deformación sufrida por economías dominadas por las naciones occidentales (Elkan, 1973).

Pero el verdadero choque entre la sociología del desarrollo —representada por Hoselitz (1960) y también por el economista Rostow (1960)— y la teoría del subdesarrollo ocurrió en el rechazo de ésta a caracterizar los países pobres de África, Asia y América Latina, como aquellos que atravesaban etapas vividas por los países dominantes en sus historias pasadas, y que dichas etapas eran transitorias. La concepción emergente propendía a tratar el subdesarrollo como un proceso histórico producto del encuentro de economías en expansión colonialista, con países donde predominaban estructuras precapitalistas, y donde se privilegió la explotación de materias primas necesarias para el avance de la producción en los centros imperialistas. Frank (1969) llega a sostener que el subdesarrollo no fue una etapa original del proceso económico social que seguiría su curso hacia la modernización, sino que fue una condición creada por los centros dominantes. Plantea la tesis del “desarrollo del subdesarrollo” según la cual, entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo existe una diferencia de etapa del sistema productivo, sino también de función dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución.

La teoría del subdesarrollo, tal como aparece en la producción bibliográfica venezolana, no escapa a la tendencia a definir los rasgos característicos del modo de producción existente en las naciones atrasadas, mas es posible encontrar en ella alguna consideración por las condiciones de vida de la población que prevalecen en estas naciones.

En una de tales obras, Losada Aldana (1969), presenta el problema del nivel de vida, como “complemento del análisis de nuestro concepto sobre el subdesarrollo”. De hecho el punto ocupa escasas dos páginas de las doscientas cincuenta y cinco que integran el volumen. El tratamiento del tema— comparado con aquel que podemos conseguir en textos modernos sobre la pobreza— es bastante limitado y su abordaje se realiza bajo el subtítulo de “Nivel de vida en el subdesarrollo”. Los indicadores claves que se toman para referirse a dicho nivel, son:

- **Salud.** Concerniente a la contaminación del agua y de los alimentos. También a las condiciones antihigiénicas por falta de cloacas y a la existencia de viviendas inadecuadas. Estos factores serían responsables de enfermedades gastrointestinales y contagiosas.
- **Nutrición.** Se estudia en función de la ingesta de calorías y proteínas. Dice el autor que para 1963, sólo el 28% de la población mundial ingería más de 2.700 calorías diarias. Con relación a la ingesta de proteínas señala que, según la FAO, sólo el 17% de la población mundial disponía de 30 gramos

de proteína animal, el 25% disponía de 15 a 30 gramos y el 58% disponía de 15 gramos o menos.

El autor argumenta que en el subdesarrollo existen grandes dificultades para acceder a la educación, altas tasas de desempleo (por lo general encubierto) y una manifiesta ausencia de libertades humanas.

También Córdoba (1967) se refiere abreviadamente al problema de las condiciones de vida que sufre la población en el subdesarrollo. Señala que dichas condiciones pueden resumirse en una serie de insuficiencias, que son las siguientes:

- *Bajo nivel de nutrición.* Escaso consumo de calorías y proteínas que se aprecia entre quienes viven en las naciones subdesarrolladas.
- *Insuficiencia de los recursos médico-sanitarios.* Se refiere básicamente a tres variables: a) un elevado número de habitantes por médico, b) una insuficiente disponibilidad hospitalaria y c) viviendas insalubres y superpobladas.
- *Insuficientes posibilidades educativas.* Se traducen en un elevado porcentaje de analfabetismo, en dificultades para asistir a los centros educativos en general y en especial a centros de educación superior donde se concentra un pequeño grupo de privilegiados.
- *Indicadores de estadística vital.* Altas tasas de mortalidad y baja expectativa de vida al nacer, que prevalecen en el mundo del atraso.

El autor se interroga sobre las relaciones de jerarquía y de causalidad que existen entre estas variables y sobre la interacción de éstas con factores de orden económico. Concluye, de su análisis, que los elementos determinantes de las adversas condiciones de vida que afectan gran parte de la población en el subdesarrollo son de carácter estructural, especialmente: a) La cantidad y calidad de los medios de producción que posee la sociedad en relación con su población activa; y b) El grado de capacidad (experiencia productiva) que posee su fuerza de trabajo para participar en la actividad transformadora que es la producción social.

La tendencia a considerar los problemas teóricos del subdesarrollo dentro de una perspectiva globalista, se aprecia en muchas de las obras contemporáneas que alcanzaron notoriedad en los medios académicos venezolanos. También la sociología de la época buscaba un modo de expresión dentro de una ciencia social global que se supuso mejor adaptada para comprender y superar el subdesarrollo. Las obras de la época comparten una misma visión en cuanto al tipo de análisis que requería nuestra realidad: definitivamente global y estructural. En cuanto al problema de la pobreza de naciones y pueblos, se sostuvo

la necesidad de llevar a cabo grandes transformaciones estructurales e incluso cambios revolucionarios.

Por su parte, el dependentismo encontró limitaciones en el concepto de subdesarrollo. Dos Santos (1973) definió la dependencia como una situación en la cual las economías de un grupo de países están condicionadas al desarrollo y la expansión de otras. El concepto de la dependencia trascendió al de subdesarrollo en el sentido de que aquél puede ser analizado como una estructura o conjunto de estructuras complejas cuya dinámica no depende exclusivamente de la economía mundial (que simplemente genera estructuras precapitalistas y duales), sino también de la dinámica económica propia de cada región.

El dependentismo propuso un análisis integrado donde se particulariza no sólo el sistema económico en sí mismo, sino también las relaciones sociales y finalmente políticas del proceso del desarrollo. Surge así una novedosa visión de éste como proceso social, que toma como unidad de análisis, tanto la estructura social interna como la externa, estableciendo sus relaciones. La nueva perspectiva produjo valiosos estudios en torno a las diversas alianzas sociales que cristalizaron, con diversos grados de cohesión, en el proceso industrializador de los países de América Latina. En *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Cardoso y Faletto (1969) proponen que el concepto de subdesarrollo caracteriza simplemente un estado o grado de diferenciación del sistema productivo, obviando aclarar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, que son determinadas esencialmente por las relaciones de dominación-sujeción entre las clases sociales.

Las siguientes transcripciones aclaran los principales rasgos del modo de análisis propuesto por los autores:

De conformidad con el enfoque hasta ahora reseñado, el problema teórico fundamental lo constituye la determinación de los modos que adoptan las estructuras de dominación, porque por su intermedio se comprende la dinámica de las relaciones de clase. Además, la configuración en un momento dado de los aspectos político-institucionales no puede comprenderse sino en función de las estructuras de dominio. En consecuencia, también es por intermedio de su análisis que se puede captar el proceso de transformación del orden político institucional. Esta elección teórica queda avalada empíricamente por el hecho de que los cambios históricos significativos del proceso de desarrollo latinoamericano han sido siempre acompañados, si no de una mudanza radical en la estructura de dominación, por lo menos por la adopción de nuevas formas de relaciones, y por consiguiente de conflicto, entre las clases y grupos (Cardoso y Faletto, 1969, 19).

Como el objetivo de este ensayo es explicar los procesos económicos como procesos sociales, se requiere buscar un punto de intersección teórica donde el poder económico se exprese como dominación social, esto es, como política;

pues, a través del proceso político, una clase grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permitan imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio, o por lo menos intenta establecer alianzas o subordinarse al resto de los grupos o clases con el fin de desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos (ibídem, 20).

Esquemáticamente se puede decir que el problema del control social de la producción y el consumo constituye el eje de un análisis sociológico del desarrollo orientado desde esa perspectiva. En efecto, la interpretación sociológica de los procesos de transformación económica requiere el análisis de las situaciones en donde la tensión entre los grupos y clases sociales pone de manifiesto las bases de sustentación de la estructura económica y política. Desde este ángulo es posible efectuar el análisis de los "mecanismos de decisión, actualmente tan en boga. La problemática sociológica del desarrollo, sin embargo, lejos de reducirse a este enfoque, implica, como se dijo, el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación particular (ibídem, 21).

Como se observa, la teoría de la Dependencia es en buena parte un modelo de análisis sociológico de alcance estructural, que trata de establecer cómo interactúan las clases sociales (capitalistas, clases medias, obreros y agricultores) en los procesos de industrialización y desarrollo, especialmente en situaciones de enclave. No tratan Cardoso y Faletto a los pobres como una categoría especial, pero apuntan a su existencia a través del concepto de 'masa popular urbana', que conjuntamente con la 'clase obrera' y 'la masa agraria' forman lo que los autores denominan el 'sector popular'. No obstante, el uso adicional de conceptos como 'masa popular' o simplemente 'masa', resulta algo confuso en razón de que no precisan los autores cuándo se incorpora o excluye a los sectores proletarios que emergen con la sustitución de importaciones. En todo caso, la "masa popular urbana" parece referirse exclusivamente a los sectores que migran a las ciudades y quedan marginados del desarrollo, pero no queda clara la medida de participación de estos sectores en los acuerdos y programas políticos que dirigen el proceso económico.

El mismo énfasis en los problemas de la estructura de clases mostró Furtado.³ De su análisis sobre los resultados de la estrategia de desarrollo propuesta por la CEPAL concluye que se tradujo eventualmente en el fortalecimiento de los vínculos de dependencia de los países pobres con respecto a los centros de poder. El proceso había acelerado la exportación de productos primarios ya que sólo con ellos podían pagarse las crecientes importaciones. Sostuvo que la estructura social interna estaba muy marcada por el hecho de que tanto a las industrias extranjeras como a las oligarquías nacionales, les interesaba mantener bajos los ingresos de los trabajadores, como estrategia

3. La exposición sobre Furtado sigue la línea de Blomstrom, M. y Hettne, B. (1990).

clave para mantener altas las ganancias. Así se gestó una situación de marginación social muy difícil de superar.

La estructura de clases estaba formada en su tope por una clase gobernante compuesta de élites heterogéneas y altamente contradictorias, sin capacidad para articular un verdadero plan de desarrollo nacional. Luego encontramos una clase de obreros industriales muy homogénea y relativamente bien organizada, pero muy pequeña. Luego, la masa campesina y, finalmente, un estrato (al que Furtado niega el estatus de clase propiamente dicha, repitiendo la tendencia del pensamiento sociológico a tratar la existencia de la marginalidad y la infraclase como fenómenos atípicos, que no consiguen una ubicación cómoda dentro de la estructura social) formada por trabajadores urbanos y de los servicios. Sólo la acción decidida del Estado lograría, según Furtado, reestructurar la economía, garantizando una distribución más equitativa del ingreso y poniendo fin a la marginación social.

Es de observar que el dependentismo, al igual que la sociología política clásica, mostró un gran interés por el papel de las élites en los procesos de transformación social (Cardoso, 1967). Esta corriente intentó establecer cómo las élites lograron o fracasaron en su intento por fabricar el consenso social necesario para llevar adelante ciertos proyectos de industrialización y desarrollo económico. A su vez se prestó mucha atención al papel de las clases medias en dichos procesos de cambio.

Por su parte, la sociología producida en Venezuela a finales de los años sesenta, mostró la misma inquietud por los problemas de la dependencia que absorbieron a la economía marxista. No obstante, el perfil propio de la novel disciplina, determinó la inclusión de otros temas y dimensiones que se consideraron relevantes y complementarios para el análisis de la realidad venezolana y sus alternativas de cambio. En efecto, a los fines de trascender lo que se percibió como una exagerada tendencia a entender los problemas del desarrollo en términos estrictamente económicos —producto de la influencia de la CEPAL sobre la ciencia social latinoamericana durante los años sesenta— se comenzó a incorporar dimensiones políticas, sociales e ideológicas en los análisis del tema.

Destacan estudios de sociología política, como aquellos producidos por investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)⁴ (Castro, 1988), destinados a investigar la morfología del sistema político de la nación, incluyendo la de sus élites, y las posibles consecuencias de ello para el desarrollo. En uno de esos estudios, Bonilla (1972) concluyó que, la configuración adquirida por las élites venezolanas (políticas, económicas, militares,

4. Sostiene G. Castro que el proyecto del CENDES representa una referencia ineludible al hacer un balance del arranque en gran escala de la investigación en el campo sociológico en Venezuela en los años sesenta.

etc.) a finales de los años sesenta, representaba una traba fundamental para el desarrollo del país:

... el crítico descubrimiento de esta década es que, en tanto que las instituciones nacionales de América Latina comienzan a adquirir la capacidad de actuar como instrumentos de afirmación nacional, ellas son tomadas o absorbidas mediante nuevas formas por los agentes del centro metropolitano o desarrollado. Esta nueva dependencia o proceso de desnacionalización está en evidencia... y quizá sea sólo oscuramente percibido por muchos que son sus activos promotores (ibídem, 390).

Con respecto a la estrategia de sustitución de importaciones que fue escogida consensualmente por las élites políticas y económicas para promover el crecimiento, dice Bonilla lo siguiente:

Recientes declaraciones en los Estados Unidos ponen de manifiesto que la política de sustitución de importaciones, idea clave de las estrategias nacionalistas de desarrollo durante las dos últimas décadas, ha sido apropiada por la metrópolis y lanzada en contra de las aspiraciones de desarrollo de las naciones pobres... el sustituir las importaciones de otros pueblos produciendo para ellos en sus mercados, es mucho más ventajoso que el intercambio internacional (ibídem).

Los problemas asociados al desarrollo y su articulación con el sistema político, fueron tratados en otros textos de sociología de gran proyección. En Silva Michelena (1970) se propuso realizar un diagnóstico del sistema político venezolano a la luz de las orientaciones normativas vigentes en diversas clases sociales de la población, para revelar las alternativas posibles de desarrollo nacional. Al igual que Bonilla, Silva Michelena concluye argumentando que el sistema político (las élites en el caso de Bonilla, y las orientaciones normativas de las clases en el caso de Silva Michelena), exhibe rasgos que atentan contra el proceso de formulación de un programa efectivo de desarrollo para Venezuela. El factor determinante en este sentido, sería la heterogeneidad cultural predominante entre individuos que comparten un mismo nicho en la estructura económica y social del país. Esta heterogeneidad sería fuente de conflictos y producto de los diversos orígenes y experiencias de movilidad, que sumadas al rezago de las instituciones socializadoras, habrían producido muy contrastantes percepciones sobre la nación y las posibles salidas a sus principales problemas.

La preocupación por el problema de la dependencia y el desarrollo es obvia en esta obra. Al referirse a los fenómenos de mayor significación en la vida nacional dice el autor:

El más importante de estos fenómenos es la dependencia económica, política y cultural de América Latina, un continente periférico, con respecto a los Estados Unidos, el país dominante (ibídem, 11).

Y también:

Así como la idea de progreso cautivó las mentes de los pensadores del siglo pasado, hoy día es el tema del desarrollo aquel al que principalmente se le presta atención, al mismo tiempo que hay un renovado interés por escrutar el futuro (ibídem, 34).

Existe un cierto paralelismo entre los objetivos perseguidos por Bonilla y Silva Michelena y aquéllos que se propuso alcanzar J. Abouhamad (1980) en sus estudios sobre las aspiraciones y necesidades del hombre venezolano. Allí expone el problema del proceso de la urbanización en el subdesarrollo y explora, con su propio modo de acercamiento a la realidad, las actitudes de los sujetos analizados, evaluando su potencialidad para el cambio y el desarrollo del país. Las conclusiones del estudio son poco esperanzadoras, pues descubre que entre las capas medias urbanizadas es poca la propensión de los individuos a centrar sus aspiraciones fuera de sí mismos, negando cualquier transformación hacia una sociedad más justa.

Hay un aspecto de este trabajo, que es el de la selección de la muestra, que permite apreciar las variables mediante las cuales la autora intenta acercarse a las condiciones de vida de la población caraqueña. El muestreo reconoció tres variables que son:

- El tipo de vivienda,
- El ingreso,
- La ocupación del jefe de la familia.

A partir de sus relaciones se construye un sistema de estratificación social para poner de relieve los valores y aspiraciones de cada uno de los tipos incluidos. Hay que señalar, sin embargo, que como lo anota la misma autora, los casos estudiados no son representativos de las capas más inferiores de la población urbana y por ello obviamente no contribuyen a la comprensión del tema de la pobreza, aunque es menester decirlo, no era ese el objetivo central del trabajo en cuestión.

1.1. LA MARGINALIDAD

Si hemos de buscar un punto de encuentro entre la teoría dependientista y la pobreza lo encontraremos en el concepto de *marginalidad*, especialmente aquel propuesto por marxistas latinoamericanos (Mires, 1993).⁵ Este puede entenderse esencialmente, como un fenómeno político, interesado solo secundariamente en la descripción de las condiciones materiales en que viven los

5. Dice Mires que hay dos vertientes de la marginalidad. Una deriva de Germani y su dualidad tradicionalismo-modernidad y es recogida por DESAL. La otra es una interpretación desde el marxismo elaborada principalmente por José Nun y Aníbal Quijano.

sectores más vulnerables de la sociedad, cuestión que, vale decirlo, no faltó del todo en el desarrollo del tema (DESAL, 1969).

La preocupación de los teóricos de la marginalidad fue, en efecto, la de explicar cómo (gracias a la dinámica del crecimiento urbano prevaeciente en los países pobres, caracterizada por la conjunción de un escaso desarrollo económico y un alto ritmo de urbanización) grandes capas de la población van perdiendo el sentido de pertenencia al sistema y quedando anuladas en su capacidad de participación en la riqueza, en la discusión de los asuntos públicos y en la posibilidad de emprender acciones dirigidas a mejorar la sociedad y con ella sus propias condiciones de vida.

En síntesis, lo que más interesó resaltar a los propulsores del concepto, fue el aspecto político de la experiencia de la marginalidad, enraizada en la no participación:

La sola consideración de la falta de participación pasiva (aquella referida solo a la exclusión de la riqueza) nos mantendría, inevitablemente, en un continuo estadístico, en el cual no habría en ningún momento una discontinuidad, un punto de ruptura. Así por ejemplo, pasaríamos a través de grados sucesivos, de un ingreso anual per cápita norteamericano cercano a los tres mil dólares, a un ingreso de noventa dólares en Bolivia. Pero al tomar en cuenta la segunda faceta de participación (la participación activa), podremos distinguir un umbral donde termina la sinonimia entre lo marginal y la clase baja. Hay realmente una ruptura en la escala, lo que obliga a recurrir a un concepto que insista en lo no incorporado, en lo marginal. De allí que haya más exactitud cuando se habla de grupos marginales, y no de sectores postergados, clases bajas u otros similares (ibídem, 55).

Con respecto a las condiciones de vida de las capas marginales, se resaltó que éstas habitan los cordones de miseria o barrios de las ciudades latinoamericanas, donde la vivienda y la salubridad son precarias. Además se señaló el bajo nivel de ingresos provenientes de trabajos usualmente inestables, insuficientes para alimentar una familia. También se argumentó que existen diferentes experiencias de la marginalidad en función de su ubicación territorial y de acuerdo al grado de participación de los pobladores en algunas organizaciones de tipo laboral, como los sindicatos.

La experiencia de vida predominante en la marginalidad es la de los cinturones de miseria que rodean las ciudades latinoamericanas. Ahí viven hacina-dos, en viviendas precarias e insalubres, grandes contingentes de población, que son los que menos participación activa tienen en la estructura moderna de la sociedad. Luego tendríamos a los marginados, que viven en zonas urbanas deterioradas, por lo general en las partes antiguas y céntricas de las ciudades, con frecuencia como inquilinos. En estas zonas disfrutan de algún acceso a los servicios esenciales, y de la cercanía a los sectores modernos de la ciudad, aunque siempre se hallan bajo amenaza de desocupación por parte del propie-

tario o por causa del proceso de demolición de la zonas en que habita. Por último, tenemos a los marginales que viven aislados en terrenos que servirán para el desarrollo de nuevas zonas urbanas. Ahí se asentaron invadiendo los terrenos o en calidad de cuidadores de los mismos. Sus posibilidades de participación activa en la sociedad son pocas debido a la dispersión de su ubicación territorial.

Pero el hecho de que haya un interés por el estudio de las condiciones de vida de los marginados, no opacó la esencia política y relacional del concepto: la falta de organización de los sectores marginados para la participación política efectiva incluyendo aquella orientada a participar de manera eficaz en la distribución de la riqueza, los bienes y los servicios.

El pensamiento marxista vio en los marginales, el grupo social destinado a desempeñar el papel político que en la propuesta clásica de Marx, correspondía al proletariado. Este grupo representaba, en América Latina, el ejército industrial de reserva y/o la parte disfuncional de la superpoblación relativa, que estaba llamada a provocar la revolución. La discusión en torno de la marginalidad giró esencialmente alrededor de si este grupo debía ser visto como parte integral de la estructura de clases, como lo sostuvo Quijano o, si por el contrario, estaba fuera de ésta como lo argumentó Nun, comparándolo con la infraclase propuesta por Myrdal (1965) para caracterizar a los grupos más débiles de la estructura de clases norteamericana.

1.2. LA INFORMALIDAD

El fracaso de los científicos sociales políticamente comprometidos en llevar a los marginados al terreno político, es decir: a convertirlos en agentes de la transformación socioeconómica, conllevó a ver a los pobres según el lugar que ocupaban en la división del trabajo (Mires, 1993). Entonces surge el concepto de *informalidad* que tanta repercusión ha tenido en América Latina durante los últimos quince años (Varios autores, 1991; y Pérez S. y R. Menjívar, 1991) El empleo informal se origina en la incapacidad del sector moderno de la economía para absorber una proporción considerable de quienes ingresan al mercado de trabajo, producto de tipo de modelo escogido para lograr el desarrollo. Este contempla una variada gama de actividades que van desde la venta ambulante de baratijas, hasta la producción en microempresas familiares contratadas por compañías del sector formal, a objeto de reducir sus costos. También se ha encontrado el caso de empresas informales que reciben producto del sector moderno, para venderlo al detal en las calles de las ciudades. Algo que emerge con claridad en los estudios del tema, es la estrecha relación que existe entre pobreza e informalidad.

Otro aspecto que recalca la investigación de lo informal, es su carácter estructural. Es decir, que los trabajadores informales integran un sector regular (y creciente) de la fuerza de trabajo. En Venezuela, por ejemplo, esta parte del

contingente laboral ha sido harto visible a lo largo de los años ochenta y noventa, calculándose en un 40,6% de los ocupados para 1993 (OCEI, 1993). No obstante las complejidades que representa definir con claridad el sector informal, se traduce en estadísticas oficiales que no revelan la verdadera significación social de este fenómeno.

Por su parte, la sociología de la pobreza ha abundado en recomendaciones de intervención para apoyar a quienes se encuentran en la economía informal. Todas las propuestas comparten la noción de que estos trabajadores deben recibir apoyo oficial generalmente bajo la forma de créditos para convertir su actividad en una que sea organizada y rentable. Las políticas de formación y apoyo a las microempresas son emblemáticas de esta corriente de intervención. Su defensor más conspicuo es De Soto (1986), quien ha propuesto fundar la nueva economía de las sociedades latinoamericanas sobre este sector, cambiando el marco jurídico para sacar pleno provecho de su potencialidad.

Lo relevante de los conceptos de marginalidad e informalidad para el presente ensayo es que representan un esfuerzo por discutir el lugar que ocupa la pobreza en la estructura social latinoamericana y de teorizar acerca de sus posibles comportamientos políticos en respuesta a la desventajosa situación que ocupan dentro de la misma. En esto nos apartamos de la posición de Mires, quien sostiene que estos conceptos responden simplemente a un intento de dualización artificiosa de la realidad. Tampoco compartimos su tesis de que no hubo una teorización sobre las clases sociales en el pensamiento dependencista. No obstante, hay que admitir que existe una inadecuación teórica de los conceptos de marginalidad e informalidad, por cuanto la acción de estos sectores no se correspondió con lo que los sociólogos esperaban de ellas, mas no hay que desvalorizar la voluminosa y rica reflexión emanada de la sociología, en su intento por comprender estructuralmente la situación de quienes no logran integrarse al (escaso) desarrollo ocurrido en nuestras sociedades.

1.3. LA SUPERACIÓN DE LA DEPENDENCIA

Lo que resulta claro de la lectura de las obras en ciencias sociales que salieron a la luz en el período en cuestión es que, el problema de la pobreza, usualmente llamado miseria, estuvo subordinado al problema del subdesarrollo o de la dependencia: mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos pasaba inevitablemente por trascender las injustas relaciones de intercambio con los centros dominantes y las estructuras pre-capitalistas al interior de la economías dominadas.

¿Y cómo podía lograrse tan complejo objetivo? Si tomamos los lineamientos del citado libro de Losada Aldana y de otros autores de persuasión marxista como P. Baran (1973), tendríamos que la vía al desarrollo pasa por:

- La expropiación y nacionalización de los principales sectores capitalistas, que formarían la base de la economía socialista.
- La planificación económica y social con miras a garantizar el uso racional del excedente económico que aplicado a la construcción de una base productiva fuerte y creciente, genere un nivel de vida aceptable para la población.
- La transformación de las estructuras agrarias, para eliminar las relaciones semi feudales en el campo. Impulsar la explotación cooperativa y organizar la colectivización agrícola.

La adopción de estas medidas, de cuya base científica no se expresaban dudas, fue vista por muchos autores como un artículo de fe para lograr el avance de las sociedades sometidas a relaciones de dependencia. Por su parte, la preocupación por la pobreza pareció, en muchos casos, como una diatriba moral en la que predominó la indignación por las inhumanas condiciones de vida que regían entre grandes capas de población en el mundo del subdesarrollo. Dos Santos (1973) se refiere, por ejemplo, a las condiciones infrahumanas causadas por la dependencia (desnutrición, miseria y otras) sin detenerse a describir o medir sus dimensiones empíricas.

La confianza en el poder emancipador del socialismo y de su capacidad de difusión universal pecan (vistas las cosas desde un momento histórico más reciente) de un triunfalismo infundado. Pero en los años sesenta, la expansión geográfica de ese sistema, el predominio de la doctrinas marxistas en los medios académicos, la existencia de movimientos revolucionarios inspirados en la experiencia cubana y las revueltas nacionalistas que abundaban en diversas partes del globo, daban un sentido muy concreto al modo de teorización prevaleciente en aquel momento.

Veinte años después, el desmembramiento de la Unión Soviética, la declinación del pensamiento marxista y el subsiguiente renacimiento de las doctrinas neoclásicas, conjuntamente con la búsqueda de una transformación social de menor escala apoyada en los nuevos movimientos sociales, son elementos que restan fuerza a la validez de los análisis realizados en los años sesenta y años setenta, pero si circunscribimos la polémica sobre el desarrollo a las tendencias teóricas reconocibles en esa época, como es justo hacerlo, encontraremos que el pensamiento al cual se enfrentaron la economía y la sociología marxista, fue al pensamiento desarrollista y a la CEPAL. Los teóricos del subdesarrollo y de la dependencia concordaron en que no era posible para los países de la América Latina emular la vía clásica hacia el desarrollo capitalista, proponiendo como alternativa trascender las relaciones de dominación con el centro para superar la realidad del atraso. Esta convicción encontró su centro de referencia histórico y político en la experiencia de la revolución cubana⁶ (Sweezy, 1960).

6. La revolución cubana constituyó ese evento fundamental que legitimó e impulsó gran parte de la teorización marxista del problema del subdesarrollo. Autores como Baran y Sweezy se

2. ASPECTOS QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO DE LA SOCIOLOGÍA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y VENEZUELA

La sociología de la pobreza tiene por objeto de estudio las condiciones concretas de vida de poblaciones que no satisfacen sus necesidades básicas. También diseña, desarrolla y perfecciona métodos para la medición de la pobreza y propone políticas sociales para hacerle frente. Su acercamiento a la pobreza suele limitarse a aquella que se genera como consecuencia de los programas de ajustes estructurales de la economía patrocinados por el Banco Mundial y el FMI, que suelen tomarse como irrevocables y, por ello, son rara vez cuestionados. En conexión con esto, hay implícita la noción de que dichos ajustes son necesarios, pero que acarrearán un alto costo social con un componente hasta cierto punto ineludible de desigualdad y regresión. Por otro lado, muchos sociólogos y planificadores han llegado a sostener que una postura demasiado rígida en cuanto a la necesaria vinculación orgánica entre desarrollo social y desarrollo económico en el marco de la presente crisis, es inviable y sólo puede llevar a apreciaciones de signo catastrófico que únicamente pueden ser obviadas mediante el convencimiento de que si no se crece económicamente, no es posible actuar afirmativamente en el plano social.

La respuesta más visible de la sociología de la pobreza –frente al deterioro del nivel de vida de grandes sectores de la población– se ha venido expresando desde la segunda mitad de los años ochenta en un grupo de políticas sociales de emergencia, muchas de ellas transitorias y cortoplacistas, y en la acción conjunta de instituciones nacionales e internacionales que organizan y financian los planes de compensación para los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, se persigue generar una acción específica dentro del Estado y, en ocasiones, de los sectores no oficiales (Clark, 1995) para recuperar niveles medios de vida que correspondan a aquellos que se habían alcanzado antes de iniciarse el proceso de regresión marcada de los indicadores sociales en las áreas de salud, nutrición, educación y otras.

Para lograr esto, se ha subrayado la importancia de tomar medidas de carácter selectivo para apoyar los sectores sociales que soportan los mayores impactos de la crisis. La medida más importante en este sentido la ha representado el cambio de sistemas indirectos o universalistas de política social, hacia sistemas directos o selectivos que fijan poblaciones-objetivo (mediante metodologías de focalización) para hacer recaer sobre ellas la mayor parte de la atención estatal. En Venezuela, las políticas sociales de nuevo cuño pueden ilustrarse con las que forman parte del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza

refirieron a este hecho como muestra palpable de la posibilidad de instaurar el socialismo en los países de América Latina. En el prefacio a la edición de 1962 de *Political Economy of Growth*, Baran se refiere a esta revolución como el hecho más trascendente en ocurrir desde la primera edición de su obra. Este optimismo lo comparte Sweezy (1960).

(PEP), pero en otros países se han aplicado políticas similares (Graham, 1992; Clements, 1993; Midre, 1992).

Es de observar que, el surgimiento y desarrollo de lo que hemos llamado la sociología de la pobreza, no se produce en un vacío. Por el contrario, hay un contexto histórico y unas influencias intelectuales y políticas que juegan un papel decisivo y que convergen facilitando su aparición.

2.1. EL FRACASO DEL MODELO DESARROLLISTA Y LA EXPLOSIÓN DE LA POBREZA

Uno de los factores que condiciona el surgimiento de la sociología de la pobreza, es el agotamiento del modelo desarrollista, que se revela de manera general en el hecho comprobado de que ninguna nación logró salir del subdesarrollo mediante la puesta en práctica de una política sustitutiva.

Tomando aspectos más parciales del problema, Dos Santos (1968) dice que la deseada transferencia del control del aparato económico de la periferia de manos de los centros de dominio a las naciones atrasadas, no se produjo. Por el contrario, estas economías fueron dominadas progresivamente por capitales foráneos y monopolios extranjeros. Al mismo tiempo, la concentración y monopolización del sector industrial en manos foráneas, minó las posibilidades de un desarrollo independiente y sujetó, no solo a la economía, sino también al Estado, la cultura y la opinión pública, al dominio de intereses extranjeros.

Con respecto al ámbito agrícola, puede mencionarse que la vieja estructura semifeudal del campo no desapareció del todo con el desarrollismo y el avance de la urbanización. El compromiso entre los agricultores y los industrialistas exportadores, que subyace a todo modelo sustitutivo trabajó en contra del campo. De igual manera, fue poca la reinversión de los capitales generados en el sistema financiero, en el sector agropecuario.

La situación del Estado es de particular interés, pues se esperaba que su carácter interventor y nacionalista lo convertiría en un arma poderosa para salir del atraso. Sin embargo, con las industrias básicas dominadas por el centro, con su dependencia tecnológica y de capacidades técnicas, quedó indefenso y se habría plegado a los intereses de los poderes dominantes.

Tampoco se produjo el resultado político que se esperaba del desarrollismo, y que consistía en la formación de una coalición policlasista sólida y de largo plazo para abordar los problemas nacionales. Por el contrario, muchos países de la América Latina, aun aquéllos donde la sustitución se llevó más lejos, como Argentina y Brasil, fueron gobernados durante lustros por regímenes autoritarios, que acometieron ellos mismos la tarea de la modernización. No está demás mencionar en conexión con esto, que las ciencias sociales en América

Latina dedicaron grandes esfuerzos durante los años sesenta y los años setenta, al problema del autoritarismo. Hoy, sin embargo, el problema central de estas ciencias no es ni el desarrollo ni el autoritarismo, sino los equilibrios macroeconómicos, la perspectivas de la democracia y la pobreza.

Las anotadas tendencias de la economía se reflejan en el crecimiento de la pobreza a lo largo de los años ochenta. En el caso de Venezuela, la pobreza total que en 1984 afectaba un 36% de los hogares del país, se extendió hasta alcanzar el 76% en 1994. Lo más grave fue el crecimiento desmesurado de la *pobreza extrema*, es decir, aquella que impide a los individuos acceder a la cesta básica, la cual en 1984 afectaba un 11% de los hogares, en tanto que para 1994 había abarcado al 48% de todos los hogares del país.⁷

En realidad esta situación no debía tomar por sorpresa a nadie, puesto que el ajuste implicó la puesta en práctica de medidas que inevitable y rápidamente debían producir una caída en el nivel de vida de la población. Entre ellas:

- La desregulación de precios
- La desindización del salario
- Restricción al crédito y al consumo
- Eliminación de subsidios indirectos a productos básicos
- La sinceración del costo de los servicios públicos
- La devaluación de la moneda
- Recorte del gasto público

Para concluir este punto podemos decir que la aplicación en 1989 de un ajuste económico destinado a corregir los equilibrios macroeconómicos aceleró el proceso de empobrecimiento de la población, anotado en la llamada década perdida, y obligó a muchos investigadores a ocuparse prioritariamente del tema.

2.2. LAS NUEVAS CORRIENTES DE PENSAMIENTO: LA ASCENDENCIA DEL NEOLIBERALISMO

El segundo factor que facilita el surgimiento de la sociología de la pobreza es la ascendencia de nuevas corrientes de pensamiento, en especial la neoliberal que caló hondo entre las élites intelectuales de nuestro Continente, y que al atacar las bases sociales, económicas y políticas de la socialdemocracia (ahora llamada populismo), proporcionó un sentido específico, un impulso y una legitimación a los procesos de cambio destinados a liberalizar la economía.

7. Pobreza según Líneas de Pobreza, Agroplan.

La pertinaz prédica anti-Estado —que se ha hecho fuerte en América Latina y otros continentes en los últimos quince años— se tradujo en una crítica sangrienta a la planificación en general y a la intervención del Estado en la economía, reduciendo su campo de acción en el terreno social a estrategias puntuales con menor poder para distorsionar la dinámica natural de los procesos económicos. Es así cómo medidas estatales, por ej. aquéllas destinadas a aumentar el empleo o frenar la inflación por vía de decreto, son impugnadas y sustituidas por ayudas compensatorias de tipo directo, cuya aplicación requiere de abundantes estudios descriptivos y cuantitativos sobre las condiciones de vida de la población, donde la sociología viene jugando un importante y creciente papel.

La deslegitimación del Estado como agente promotor y ejecutor de políticas sociales se he hecho muy evidente en Venezuela. La muestra más clara de ello la tenemos en las recientes polémicas que se han suscitado alrededor de la administración y control de los recursos financieros que se destinarán a la compensación en 1996 y 1997. Existe un amplio consenso para que sean las ONG y la iglesia las encargadas de monitorear la distribución de los bienes y servicios e incluso, de garantizar que lleguen a sus destinatarios, a pesar de que la administración pública (central y descentralizada) cuenta con suficientes instancias para ocuparse de estos asuntos.

En Venezuela, la prédica anti-Estado cobró mucho peso con la publicación de algunas obras (nos referimos a obras como Granier, 1985, y también Naím, M. y R. Piñango, 1984) que ejercieron gran influencia sobre la opinión pública nacional y finalmente contribuyeron a la articulación intelectual de las aspiraciones empresariales de zafarse enteramente del control estatal. Este esfuerzo estuvo acompañado por una estrategia editorial que combatió sin tregua por la libertad económica.⁸ Dichas tendencias se conjugaron con un sentimiento universal de desagrado popular hacia el Estado y hacia el sector político, y al renacimiento generalizado de una cultura de lo individual (Bauman, 1993) que se tradujo en la tesis según la cual los problemas sociales deben enfocarse, en lo esencial, como un asunto de falta de igualdad de oportunidades. Este enfoque en manos de pensadores liberales es, sin embargo, retórico como lo atestigua el ataque que en los EE.UU. éstos han montado contra las llamadas políticas de *acción afirmativa*.

Otro tema propuesto con éxito por la corriente neoliberal es la privatización. Anteriormente se consideró que, mantener la propiedad pública de las empresas básicas constituía la mejor estrategia para defender el interés general. Pero ahora hay una opinión internacional que plantea la conveniencia de privatizar,

8. Nos referimos a periódicos como *El Diario de Caracas*, *Reporte Económico*, *Economía Hoy* y otros dedicados casi por entero a promover la iniciativa privada, el retiro del Estado y la modernización económica.

en función de reducir el gasto público y el déficit fiscal, y limitar la acción del Estado a asuntos de seguridad pública (Donahue, 1991).

En los países de América Latina, el ascenso del ideario liberal se logró, en buena parte, mediante la acción de organizaciones dedicadas a la promoción y difusión de dichas doctrinas. En Brasil, por ejemplo, el Instituto Liberal (y una de sus ramificaciones más activas: el Instituto Liberal de Sao Paulo, fundado en 1987) se ha encargado de llevar adelante una gran cantidad de actividades destinadas a crear un clima favorable a la privatización, la liberación económica y el desmontaje de la burocracia pública (Nylen, 1993). Los miembros de la organización, que vive de aportes de la empresa privada, han tratado de influir en círculos políticos, profesionales y universitarios mediante visitas, conferencias, foros y otro tipo de actos. Su doctrina social se resume a la puesta en práctica de programas sociales de educación, los cuales serían necesarios en razón de que el liberalismo no puede tener éxito con una base poblacional sujeta a condiciones deplorables de vida. A su vez, se valora la necesidad de diseñar los programas para que sean racionales, eficientes y administrativamente transparentes. En Venezuela, el Centro para la Divulgación de Conocimiento Económico (Cedice) es el encargado de difundir las ideas liberales. Entre las obras de sus miembros hay una que vale la pena comentar aquí no solo por su clara tendencia neoliberal, sino por la posición crítica que asume con respecto a la validez de las teorías del subdesarrollo y la dependencia. Efectivamente, en *Socialismo y mercado*, Gómez (sin fecha) expone que, el ideal de R. Prebisch y otros economistas, de construir un tercer camino para el desarrollo económico de Latinoamérica ha tenido consecuencias muy negativas para la región, porque ha ignorado los esfuerzos que se realizan en las regiones más avanzadas para resolver problemas que afectan las economías a nivel mundial. En palabras del autor:

... no será fácil encontrar otra idea que haya hecho tanto daño a la interpretación de la realidad latinoamericana, como aquella que convierte la incuestionable especificidad del capitalismo periférico, en algo esencialmente distinto del central (Gómez, s.f., 75).

También sostiene que el tercer camino es uno marcado por el utopismo, al considerar que por encima del Estado y el mercado, exista una racionalidad diferente que exprese los intereses colectivos.

Gómez esgrime dos tesis que resumen claramente lo que en otros pensadores neoliberales aparece en forma algo más tangencial y que tocan fibras muy sensibles de la teorización sobre el subdesarrollo y la dependencia:

- Que la realidad latinoamericana, siendo en esencia capitalista, puede ser estudiada con una teoría económica igual o parecida a la que se utiliza en las naciones del centro. El intento de construir una nueva economía política

no puede sino seguir dando a luz más de las “alucinantes elucubraciones” que se han producido para promover sin éxito el progreso.

- Que los modelos ideales de sociedad a los que debemos aproximarnos, son aquellos que rigen en los países capitalistas de alto desarrollo industrial. En consecuencia, hay que evaluar con cuidado cómo enfrentaron dichas sociedades los obstáculos del progreso y analizar las estrategias propuestas y aplicadas para alcanzarlo.

Argumentaciones como éstas, enraizadas en la idea de que sólo hay una vía para salir del atraso –la capitalista clásica– explican la centralidad que han alcanzado conceptos como crecimiento, desregulación, privatización, productividad, y competitividad, dentro del léxico de la actual ciencia social latinoamericana. A su vez explican la importancia que ha alcanzado el monetarismo como estrategia económica para resolver problemas como la inflación. Los conceptos señalados han desplazado casi por completo aquellos más típicamente asociados a la teoría del subdesarrollo y la dependencia: imperialismo, dualismo, centro, periferia, dominación, intercambio desigual, transferencia tecnológica, marginalidad y otros.

En resumen, la insistencia del neoliberalismo en rechazar cualquier estrategia que distorsione la dinámica económica como los aumentos de salarios compulsivos o el crecimiento del empleo mediante decretos o los subsidios a los servicios, impone una manera distinta de acercarse a la pobreza. Esta se combate a través de ayudas directas que presumiblemente compensan los adversos impactos sociales producidos por las medidas de liberalización económica. En razón de que dichas ayudas pesan sobre el gasto público, el pensamiento neoliberal propone (más notoriamente en los EE.UU. y algo menos en Europa) la disminución significativa de dichos aportes buscando con ello, además, que los pobres reaccionen y salgan por sí mismos de su penosa condición (De Venanzi, 1996).

2.3. EL CARÁCTER DE LA EMPRESA CIENTÍFICA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina ha ocurrido un cambio fundamental en las formas de llevar adelante la empresa científica, la cual se ha visto cada vez más permeada por las orientaciones y perspectivas de organismos internacionales de carácter político o financiero, entre los cuales destacan las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros. En efecto, el financiamiento que estos organismos destinan a la inversión social, les ha colocado en posición privilegiada para dictar los lineamientos que dichas políticas forman hoy día en América Latina. Se ha estimado que los créditos del Banco Mundial alcanzan unos 20 billones de dólares anuales (Baum, 1985). Dichos créditos van amarrados a proyectos sectoriales específicos y son aprobados sin mayor participación ni consideración por parte de los miembros débiles. La importancia

del Banco en la ayuda externa se hace sentir también de manera indirecta, pues cada dólar que sale de sus arcas genera uno o dos dólares adicionales para ayudas provenientes de otras agencias internacionales, bancos privados y gobiernos receptores.

Cabe observar que, la influencia sobre la investigación a que nos hemos referido es muy marcada, en razón de que los recursos provenientes de los organismos multilaterales, no solo financian la ejecución de las políticas sociales en sí mismas, como ya lo hemos dicho, sino que también encuentran amplio uso en la investigación social que se requiere previamente para ponerlas en marcha. Si definimos el papel de gran parte de los estudios que se realizan bajo los auspicios de organismos multilaterales (dentro y fuera de las universidades), encontraremos que éstos están destinados a la generación de datos pertinentes al perfeccionamiento de las políticas impulsadas por estos organismos. El Banco Mundial, por citar un caso, no se ha conformado con diseñar las líneas maestras de política social sino que, también ha propuesto la metodología a través de la cual dichas políticas deben ser evaluadas (De Venanzi, 1992a). En este modelo se repite el sesgo ideológico presente en los programas de acción, especialmente el rechazo a la canalización de recursos a través de los sistemas de seguridad social de los estados receptores, acompañado de una preferencia por dejar en manos de organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas el manejo y control de gran parte de los recursos. Es por ello que el estudio del funcionamiento de las mencionadas organizaciones y su inserción en la red social, juega un papel importante en los modelos de evaluación del Banco.

Los cambios de óptica que se han producido en el Banco Mundial (1990) y otros organismos crediticios, en cuanto a la manera más eficaz de promover el desarrollo han cambiado, a su vez, las prioridades de la investigación social. En los años cincuenta y en los años sesenta se pensó en el crecimiento económico para promover el desarrollo, y así el tema del desarrollo ocupó un lugar primordial en las ciencias sociales de nuestro Continente. Luego, a finales de los años setenta, se propone el combate al subdesarrollo mediante el mejoramiento de los servicios de salud y educación, en tanto que para los años ochenta y los años noventa, el Banco Mundial define una nueva estrategia que llama de combate a la pobreza y consiste, a pesar de cierta retórica sobre desarrollo social, en proveer a los pobres directamente de algunos medios y servicios esenciales para aliviar su situación. En el informe anual del Banco correspondiente a 1990, cristaliza la preocupación que durante los años ochenta este organismo había mostrado por el problema de la pobreza. En esta nueva etapa resulta fácil observar un correspondiente interés en la ciencia social latinoamericana por investigar este problema. Dice el reporte en cuestión lo siguiente:

Ninguna tarea puede tener más prioridad para quienes a nivel mundial dictan políticas, que aquel de reducir globalmente la pobreza. En la última década del siglo veinte este continúa siendo un problema de dimensiones alarmantes. A

pesar de las dificultades, que son especialmente complejas en el Sub Sahara africano, los medios para reducir la pobreza están a la mano. Este reporte sostiene que los principales elementos de una estrategia efectiva son bien entendidos y que los recursos externos necesarios para implementarla pueden conseguirse con poco costo para los países industrializados (Banco Mundial, 1990, 5-6).

Puesto que se trató de diseñar y poner en práctica políticas sociales de tipo compensatorio, el esfuerzo se centró en cuantificar la pobreza, focalizar las poblaciones objetivo, precisar la cobertura de los programas y seguir la evolución de los indicadores relevantes para las áreas de intervención.

En la metamorfosis que llevó al Banco Mundial y otras instituciones multilaterales a desterrar los problemas del desarrollo, para entrar de lleno en los problemas de la pobreza, jugaron papel importante los sociólogos y antropólogos adscritos a esos organismos (Cernea, 1991; Kardam, 1993).

Estos grupos profesionales mantuvieron un bajo perfil dentro del Banco Mundial durante los años sesenta, cuando se vieron supeditados a los economistas y demás expertos en proyectos de desarrollo que les exigían presentar sus propuestas sobre el factor humano y social en términos que permitieran medir su eficacia y aclararan las relaciones costo-beneficio para los programas económicos. La citada supeditación va a sufrir un cambio radical en los años setenta, cuando van a conjugarse dos importantes factores que gravitan sobre la situación: uno es la duda que va a surgir sobre las bondades de promover el desarrollo mediante el crecimiento económico, el otro, la proliferación de críticas voceadas por grupos ambientalistas contra algunos proyectos de modernización promovidos con ayuda externa.

En medio de este contexto, los sociólogos del Banco optan por desarrollar un conjunto de planes—entre ellos la promoción dentro de la Institución, de foros y conferencias sobre aspectos sociales del desarrollo (principalmente cohesión y equidad social, desplazamiento y preservación de culturas autóctonas)— a los cuales se invita a prominentes figuras de la sociología académica, que los haría muy visibles en la organización. Resulta difícil determinar con precisión en qué medida fue la influencia directa de los sociólogos, la determinante en colocar el tema de la pobreza en el centro de las preocupaciones sociales del Banco, pero lo que resulta claro es que ya ésta era notoria durante la Presidencia de R. Macnamara a finales de los años sesenta (Pearson, 1969). Al tocar brevemente el punto, Boltvinik (1993) ha señalado que la adopción institucional del tema de la pobreza en los organismos multilaterales ha seguido caminos diferentes. En el caso del Banco Mundial y la CEPAL, este habría sido adoptado al más alto nivel, generando, además, fuertes culturas institucionales en su entorno. Por su parte las Naciones Unidas habrían sido más cautelosas para incorporarlo a su agenda, a pesar de que forma parte importante en sus propuestas de desarrollo humano.

Los cambios de óptica ocurridos en los organismos internacionales signados por una cierta marginación del desarrollo, han generado en algunos autores la inquietud por preguntarse si tiene sentido la existencia de dichos foros en su forma actual, o si resulta necesario reestructurarlos para atender objetivos diferentes. Mitchel (1995) ha señalado al respecto, que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deberían proponer sus programas de ajuste sin perder de vista los objetivos del desarrollo económico y social de las áreas asistidas.

3. EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN VENEZUELA

Si tuviésemos que identificar un antecedente crítico de la explosión de la nueva sociología en nuestro país, lo haríamos apuntando a la aparición del libro *La miseria en Venezuela*. Publicado en 1977, este texto de Chossudovsky (1977) causó un inesperado impacto, ubicando su tema central –la miseria– en la agenda de discusión de los investigadores y atrayendo la atención de la opinión pública en general, hacia las precarias condiciones de vida que debían soportar grandes capas de la población. El prologoista del libro (que en su primer mes vendió dos ediciones), destaca el papel desmitificador del trabajo, al cuestionar la imagen exitosa del régimen democrático presentado por la burguesía como resultado de la aplicación de acertadas políticas económicas y políticas durante los años sesenta y los años setenta. En sus propias palabras:

El panorama que emerge de este estudio muestra con precisión a donde ha conducido al país la aplicación de 15 años de una política que, inscrita dentro de los marcos de la democracia representativa, se presenta con ropaje popular, pero que, al final, aflora como lo que realmente es: un instrumento en manos de la burguesía para acelerar la acumulación del capital basada en la explotación progresiva de nuestros trabajadores, urbanos y rurales (Chossudovsky, 1977, 5).

También recalca Chossudovsky a lo largo de la Introducción al texto (titulada *La planificación de la pobreza*) que su investigación está destinada, en lo esencial, a mostrar que Venezuela no es ese modelo ideal de crecimiento económico, democracia, planificación concertada y equidad, que los gobernantes y las élites dirigentes del país presentaban de él.

El autor expresa el concepto de que su obra se adentra en el estudio de las condiciones específicas de vida de la población sujeta a explotación, el cual había sido un tema ignorado hasta entonces en la teorización sobre los problemas del subdesarrollo:

No es nuestro propósito el de polemizar sobre las políticas implementadas por el estado capitalista sino analizar en términos concretos los resultados a posteriori de un proceso histórico, es decir, cómo el proceso genera las manifestaciones concretas de la pobreza y marginalidad social. Mientras que los indicadores convencionales de crecimiento económico y las técnicas tradicionales de cuen-

tas nacionales sugieren “éxito”, progreso y mejoras en el nivel de vida, estas mediciones están basadas invariablemente en promedios que oscurecen y soslayan muy convenientemente el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso. Estas medidas constituyen, sin embargo, la base para evaluar el “rendimiento”: el “éxito” o el fracaso del proceso del desarrollo (ibídem, 13).

Y más adelante dice:

Mientras que la teoría del subdesarrollo y el estudio histórico de las economías latinoamericanas han sido objeto de un activo, estimulante y por cierto polemizado debate intelectual, el estudio detallado de las consecuencias económicas y sociales a posteriori de este proceso histórico de subdesarrollo (que se caracteriza por las condiciones concretas de marginalidad social) ha sido a menudo considerado como una prioridad secundaria de investigación por el intelectual latinoamericano. Mientras que la teoría del subdesarrollo analiza, en términos históricos y dialécticos la mecánica de apropiación-expropiación del excedente, el propósito de nuestro estudio es el de analizar las condiciones concretas de pobreza y marginalidad social, las cuales son el producto objetivo del proceso histórico de reproducción y penetración capitalista (ibídem, 26-27).

Sostiene el autor que la miseria es un concepto relativo, el cual no es conveniente “medir de una manera rígida” (opinión que sería rechazada de plano por la sociología de la pobreza que ha destinado grandes esfuerzos a refinar estas mediciones). Propone, entonces, el concepto de *frontera de pobreza* como una herramienta analítica que permitiría:

...identificar la distribución de la pobreza relativa a un indicador o variable. En otros términos, la frontera de la pobreza constituye una situación de referencia que corresponde a un nivel de requerimientos mínimos o de aceptabilidad de la variable. Esto es, la pobreza y la distribución de la pobreza serán medidas con respecto a situaciones de referencia seleccionadas (ibídem, 28).

Argumenta que la pobreza (concepto que intercambia libremente por el de miseria a lo largo del trabajo) es un proceso social y que lo que en realidad puede medirse no es el proceso en sí, sino el producto objetivo del mismo. Para la población que vive en condiciones críticas de pobreza, propone el término de población *paupérrima*.

Las dimensiones escogidas por Chossudovsky para acercarse al problema de la miseria, son cinco:

- *Desnutrición y subalimentación*. La desnutrición se enfoca primariamente aludiendo a cómo afecta la infancia, y es vista a través de la incidencia de la mortalidad infantil en menores de cuatro años. No emplea las cifras relativas a medidas antropométricas ofrecidas por el Instituto Nacional de Nutrición. La subalimentación, por su parte, es enfocada como una relación entre ingreso y consumo de alimentos.

- *Educación*. Es analizada en términos de tres variables: analfabetismo, matrícula y prosecución escolar. No está de más observar, que se excluye la deserción escolar que es hoy un indicador de alarma en estudios sobre el tema.
- *Salud*. Se analiza mediante la tasa de mortalidad infantil. También se refiere el autor a las adversas condiciones generales que rigen en los hospitales y otras instituciones de salud pública, al déficit en recursos humanos y al costo de las medicinas.
- *Pobreza habitacional*. Se aborda a través de las condiciones de infraestructura sanitaria y la carencia de servicios en los barrios marginales. También con relación a la segregación social y física de los asentamientos “urbanos no regulados”.
- *Empleo y distribución del ingreso*. Se abordan señalando las estadísticas de desempleo según edad y nivel educacional. También se refiere al subempleo (o lo que se trataría como economía informal en términos más recientes). El análisis concluye con una consideración acerca de la distribución del ingreso en Venezuela.

El libro de Chossudovsky, lleva como subtítulo *Mapa de la pobreza en Venezuela*. No obstante, hay que observar que este mapa se refiere simplemente a la distribución geográfica de algunos de los indicadores presentados y en ningún momento a la aplicación del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), propuesto por el PNUD.

La investigación de Chossudovsky ocupa un lugar pionero en los estudios sociales en Venezuela. Su preocupación por las consecuencias directas del subdesarrollo entre los grupos menos privilegiados de la sociedad es una clara señal del curso que habrían de seguir muchas investigaciones sociales a partir de su publicación.

Merece especial atención en un recorrido por los antecedentes del estudio de la pobreza en nuestro país, el tercer volumen de *La dependencia de Venezuela* (Quintero et al., 1984), el cual está dedicado por completo al asunto de la calidad de vida de los venezolanos. El tratamiento del tema es amplio y se interna en consideraciones de tipo conceptual que son de gran interés en sí mismas, pues los autores pasan revista a las diferentes herramientas conceptuales que han sido propuestas para referirse y estudiar las condiciones de vida de una población, escogiendo finalmente el de calidad de vida, porque por un lado lo consideran cónsono con el contenido ideológico del estudio en su conjunto (integrando dimensiones materiales y espirituales de la experiencia humana) y por el otro, adecuado para tipificar en el plano social, la condición dependiente del país.

También este estudio es de particular relevancia para nosotros en virtud de que representa un esfuerzo por tratar en forma conjunta los problemas más generales del desarrollo, compartiendo muchos aspectos del análisis marxista evidente en otras obras sobre el mismo tema, conjugándolos con aspectos más particulares referidos a las adversas condiciones materiales en que viven grandes capas de población en nuestro país. En este sentido, puede verse a *La dependencia de Venezuela*, como un momento de transición o de paso entre dos tendencias bastante marcadas: una más tradicional centrada en la reflexión sobre el subdesarrollo, la otra, más novedosa, ocupada en la calidad de vida, resultando esta última, a la larga, más generalizada en la investigación social en el país.

La síntesis, cabe decirlo, no siempre es exitosa y así lo reconocen los autores en varios momentos a lo largo del texto. En efecto, al discutir las limitaciones del trabajo, expresan que resultó muy difícil resolver el complejo problema de demostrar cómo los subindicadores de la calidad de vida, responden directamente a la condición dependiente del país. Señalan, además, que el estudio se concentró solo en las condiciones materiales de vida, dejando los indicadores "espirituales" de la calidad de vida (la forma de actuar y de pensar del venezolano frente a situaciones y problemas diversos, tal como se ven formadas por la influencia del imperialismo), para obras posteriores.

El primer concepto en ser escrutado es el de bienestar social. Este, dicen los autores, es de carácter general y se refiere al imperativo de los grupos humanos de luchar y sobrevivir en las mejores condiciones posibles y, es sinónimo de desarrollo, cuando entendemos por este, una situación en la que los seres humanos están en capacidad de desarrollar a plenitud y en grados superiores, sus facultades y posibilidades. El bienestar sería material, cuando se refiere a necesidades biológicas satisfechas, pero si se satisfacen necesidades engendradas en el seno de la sociedad misma, estaríamos frente a un bienestar integral.

El concepto de bienestar social estaría sujeto a diferentes definiciones que dejan traslucir un fondo ideológico y político. Cada una de ellas deja al descubierto una concepción del mundo y del hombre, articuladas con el contexto histórico donde surgen tales definiciones:

De una manera global, la actual división del mundo en dos bloques antagónicos, con objetivos sociales claramente determinados, representa la principal diversidad en la interpretación del bienestar social. Del mismo modo que resulta absurdo hablar de sociedad en forma abstracta, es decir, sin un determinado tipo de organización social, sucede con la conceptualización del bienestar social. Este se mide o valoriza en función o dentro de organizaciones sociales determinadas. Ya que plantearse el problema del bienestar social significa analizar las condiciones de vida en que se desenvuelven los distintos pueblos del mundo. El socialismo como el capitalismo encara distintamente la cuestión del bienestar social de sus colectividades. El socialismo es, por definición, una sociedad de

bienestar en tanto se plantea como objetivo básico de la organización el disfrute social de la riqueza. En el capitalismo, no obstante, que los países altamente industrializados se ufanan en propagar la tesis del "estado de Bienestar General", en razón de los logros materiales alcanzados por importantes sectores de la población debido a la potencialidad de sus aparatos de producción; la existencia misma, en el seno de la sociedad capitalista, de clases y grupos sociales diferentes, opuestas, antagónicas; con formas y modos de vivir cualitativa y cuantitativa disímiles, con distinto grado de bienestar permite concluir que, en su conjunto, no son sociedades de bienestar. Es más, en ellos el bienestar de grupos o individualidades es posible sólo a condición del malestar de importantes sectores poblacionales (Quintero, 1984, 104-105).

Según los autores, el bienestar social no puede entenderse como una categoría susceptible de ser desagregada en diversas vertientes autónomas entre sí. En una clara indicación de la preferencia por las categorías integrales, critican la tendencia de algunos autores a referirse a la existencia del bienestar económico (salud, educación, transporte, etc.), al bienestar social (cultura, recreación, etc.) y al bienestar político (justicia social, libertad, etc.), como si los hombres pudiesen efectivamente ver satisfechos subconjuntos de estas necesidades en forma aislada. La posición que asume el trabajo es que, el bienestar social debe contemplar todas las dimensiones de la vida social, desde aquellas relacionadas con la base material de la sociedad, hasta aquellas asociadas al plano cultural o espiritual de la misma.

La generalidad del concepto de bienestar social, lleva a los autores a pronunciarse por la necesidad de introducir conceptos más mediatos en el estudio de las condiciones de vida de la población. En este sentido pasan revista a los conceptos de:

- Modo de vida
- Nivel de vida
- Calidad de vida

El primero, dicen, es tan complejo como el de bienestar social. A veces se le equipara a formación social y se refiere a la manera particular de vivir de una comunidad, bajo condiciones también particulares. Los diversos matices que adquiere este modo de vida se conocen como géneros o estilos de vida. Por ejemplo, en una sociedad dividida en clases, el modo de vida capitalista se podría subdividir en los estilos de vida particulares que muestran las diversas clases sociales. Los estilos de vida serían "lo heterogéneo dentro de lo homogéneo que es el modo de vida".

Por su parte, el concepto nivel de vida daría cuenta de los indicadores materiales que miden el grado en que las necesidades humanas fundamentales son satisfechas. Este concepto está contenido en el de modo de vida y los indicadores que emplea permiten un mayor conocimiento de aquel, proporcio-

nando además, un criterio de comparación entre el grado de satisfacción de necesidades básicas en el capitalismo y en el socialismo:

Se suele entender por nivel de vida la cantidad de bienes materiales y espirituales de que dispone la población y el grado de satisfacción de la necesidad de estos bienes en la sociedad. Al objeto de caracterizar el nivel de vida del pueblo se emplea en los planes estatales un sistema detallado de índices expresados en forma física y en valor. Figuran entre ellos los índices de consumo de bienes materiales y servicios, de la existencia de vivienda, de servicios municipales, domésticos y de transporte, los índices de progreso de la instrucción pública, la sociedad, la cultura, los seguros sociales, la previsión social, la duración del tiempo de trabajo y del tiempo libre, los índices de los ingresos de la población (ibíd., 111).

Pero es el concepto de 'calidad de vida', el que los autores prefieren para proceder al estudio de la población venezolana en condiciones de dependencia. Según el criterio que sostienen, el nivel de vida está mejor adaptado a la economía burguesa y propende a entender el progreso social alcanzado por diversos pueblos, tomando como referencia un país desarrollado como puede serlo los Estados Unidos de América. El concepto de 'calidad de vida', sostienen, es de naturaleza cualitativa y pone el acento en la libertad social definiéndose como:

Conjunto de cualidades por las que se manifiesta el modo de vida de una colectividad, grupo o individuo perteneciente a una formación económica social determinada. Comprende su estado, naturaleza, edad, salud, educación, nivel nutricional y demás circunstancias o condiciones requeridas para alcanzar un nivel óptimo en la satisfacción de las necesidades sociales y biológicas, tanto colectivas como individuales (ibíd., 112).

¿Cuáles son, entonces, los subindicadores de la calidad de vida empleados por estos investigadores? Estos son: trabajo; ingresos de la población; alimentación; vivienda; salud; vestido y calzado; educación; transporte y recreación y tiempo libre.

Es de observar que los autores de *La dependencia de Venezuela*, analizan con bastante detalle cada uno de estos subindicadores. Para ello utilizan datos provenientes de organismos oficiales y datos provenientes de la encuesta diseñada especialmente para el trabajo. Nosotros hemos citado solo los hallazgos más reveladores, pues nuestro objetivo es básicamente, ilustrar el tipo de aproximación a la calidad de vida empleado en la investigación.

- *El trabajo*, sería uno de los subindicadores básicos de la calidad de vida, por cuanto, de las condiciones en que este se desarrolla, depende en buena medida la satisfacción de otras necesidades esenciales del ser humano. Los autores señalan la presencia de aspectos negativos en la experiencia del trabajo en Venezuela como: la desocupación entre la población menor de 25

años, la desocupación no agrícola, la baja calificación de la mano de obra y, muy especialmente, el subempleo. En relación con este último, se dice que consiste en miles de empleos mal remunerados e inestables. También de empleos disfrazados y de empleos que subutilizan capacidades o calificaciones. Estima el trabajo que para 1971 la tasa de subempleo ascendió al 11,3%. No ofrece el texto una discusión sobre la economía informal ni el lugar que ocupa dentro del fenómeno del subempleo. La tasa de desocupación fue bastante baja, afectando tan solo al 3,8% de la población activa.

- *Con respecto a los ingresos de la población*, los investigadores sostienen que para 1971, un 73,5% de la población no devengaba suficiente salario para cubrir sus necesidades básicas. El ingreso necesario para alimentar una familia de cinco o seis miembros, sería de Bs. 1.556,00 mientras que 2.726.746 personas apenas devengaban un salario de Bs. 1.000,00. Señalan, además, que el 20% más rico de la población se adjudica el 65% del ingreso nacional.
- *En su tratamiento del subindicador alimentación*, los autores sostienen que el problema del hambre a nivel mundial no es un problema técnico, sino político. Parten de la tesis de que existe la capacidad técnica para alimentar a la población mundial, pero que esto no es posible debido a que la explotación y distribución del producto no se hace a favor de quienes más lo necesitan. En el caso de Venezuela, estiman en 55% la población de niños menores de seis años que presentan estados graves o agudos de desnutrición. Las enfermedades que tienen su origen en la desnutrición, causaron un 43,7% de la mortalidad infantil ocurrida en 1975. Estos problemas, según el estudio, son más propios de los grupos familiares que perciben ingresos inferiores a Bs. 1.500,00 mensuales.
- *En cuanto a la vivienda*, se señalan las deficiencias en su estructura, la falta de los servicios y el deterioro físico de buena parte de las unidades habitacionales en Venezuela. Esta aproximación se complementa con información tocante a la forma y tenencia de la vivienda, la vigilancia policial y la adecuación del medio (vías de comunicación, transporte, servicios médicos, recreación, etc.). Para 1975, el 20% de las viviendas correspondieron a estructuras inadecuadas tales como piezas, ranchos rurales y urbanos y otros tipos. Según el censo de 1971, el 4% de las viviendas tenía techo de paja; el 14% piso de tierra; el 37% carecía de agua corriente; el 32% no tenía cloacas y el 33% no disponía de electricidad. Así mismo, el 30% de las unidades habitacionales del país no eran propiedad de su ocupantes. El hacinamiento fue considerado como un problema grave. Se estimó que en el 29% de las viviendas de hasta tres cuartos eran ocupados por más de siete personas.
- *En lo referente a salud*, tenemos que ésta se veía afectada por la situación dependiente del país. Los autores argumentan que las diferencias en salud

entre los países desarrollados y los subdesarrollados, no es simple casualidad, sino que obedece a una política desplegada por los primeros para mantener en estado de inferioridad a determinados sectores de la humanidad. Esto lo harían mediante el control monopólico de la industria de alimentos, el control de la tecnología médica, la depredación del medio ambiente y la utilización de los países pobres como destinatarios de medicamentos nocivos y prohibidos en su lugar de procedencia. Los indicadores relevantes para la estudio de la salud son:

- *Los índices vitales.* Caracterizados en Venezuela por una alta tasa de natalidad. En el período intercensal 1961-1971, la tasa fue de 3.5%. Por su parte, la mortalidad general se ubicó para 1978, en 5,7% por 1000 habitantes; la mortalidad infantil en menores de un año en 35,6%; la mortalidad materna en 0,8% por 1000 alumbramientos.
- *Desnutrición.* Ya fue tratado con anterioridad.
- *Promedio de vida.* Este habría subido en Venezuela. Fue de 66 años en 1973 y de 68,1 en 1978.
- *Cobertura de servicios médicos.* Se estimó que en 1978 el número de muertes no diagnosticadas, que suponen una falta de asistencia médica, se situó en un 16% sobre la mortalidad general. En todo el país se habrían realizado en 1977, unos 14.941.393 consultas médicas, arrojando un promedio de más de una consulta médica por habitante.
- *Recursos humanos en salud.* No se desarrolla el punto.
- *Servicios públicos básicos.* Se anota el racionamiento de agua que sufren ciudades como Caracas, que es producto de un déficit de 5.000 litros de agua por segundo. La calidad de los servicios (alumbrado, basura, policía, agua, etc.) no se corresponde con la inversión realizada en ellos. Los servicios son anárquicos y la población clama por su mejoramiento.
- *Otra variable importante es el vestido y el calzado.* Los investigadores se acercan a este punto, estableciendo la relación entre ingresos generales y gasto en el anotado rubro. No obstante, como el gasto en vestido se presenta conjuntamente con el gasto en alimentos, les resulta difícil realizar una discusión a fondo del problema. Argumentan que el alto porcentaje del ingreso destinado a alimentos y vestido, lo convierte en un punto muy sensible del presupuesto familiar.
- *El tratamiento de la educación,* parte de una consideración de su papel como mecanismo reproductor de la ideología dominante. También la educación estaría concebida para reproducir continuamente la división social del trabajo y su mejor explotación. Se menciona que para 1971, el analfa-

betismo alcanzó el 23% sin incluir a los analfabetos funcionales que alcanzan el 19%. En el año 1975, el 24% de la población comprendida entre 7 y 13 años no tuvo acceso a la educación primaria. Por su lado, el 60% de la población carecía de oportunidades educacionales en los ciclos de educación media y superior. Se refieren los investigadores a la deserción escolar como uno de los más graves problemas que afecta especialmente a las familias de menores ingresos, mas no se presentan cifras relativas al caso.

Es a comienzos de los años noventa cuando la sociología de la pobreza alcanza un desarrollo significativo en nuestro medio y lo hace, como se ha señalado, marcando un estilo peculiar de acercamiento a los problemas políticos, económicos y sociales de la realidad nacional. Establecer la existencia de la Sociología de la Pobreza no es tarea simple. Sus manifestaciones se hallan diseminadas en docenas de proyectos, documentos e informes financiados conjuntamente por organismos multilaterales y el Estado venezolano, que por lo general no son publicados. No obstante, existen algunos textos que por la naturaleza de su contenido son expresiones bastante representativas de dicha especialización sociológica.

En 1990, por ejemplo, aparece *La pobreza en Venezuela* (1990). Esta es una publicación conjunta del PNUD y el Ministerio de la Familia de Venezuela, y presenta los resultados nacionales y regionales de la medición de la pobreza (generándose así un verdadero Mapa de la Pobreza), realizada a través del Método de las NBI. La medición se realiza sobre los datos aportados por el Censo de 1981 y constituye la primera aplicación de dicho método en el país.

A partir de sus hallazgos, el Estado venezolano, los investigadores y el público en general pudo conocer en detalle los requerimientos básicos de la población y, muy especialmente, la conformación de grupos humanos homogéneos según sus necesidades más imperiosas. Esta información sirvió de base para el proceso de focalización de los programas sociales de corte compensatorio, que el Estado puso en marcha a partir de 1989, como estrategia central para amortiguar el impacto de los ajustes necesarios para conseguir los llamados equilibrios macroeconómicos. El Mapa de la Pobreza se repitió en base a los datos aportados por el censo de población de 1990 y posteriormente se realizó una proyección de las cifras a 1994.

Las dimensiones de la pobreza que considera el método de las NBI son cinco:

- *Hogares en viviendas inadecuadas.* No son adecuadas para la vida humana, como casas rústicas, improvisadas y hogares establecidos en piezas o vecindad. También se incluye como viviendas inadecuadas los trailers, remolques, carpas, cuevas, embarcaciones y otros.

- *Hogares en hacinamiento crítico.* Este indicador mide el grado de hacinamiento que existe en los cuartos de una vivienda que los miembros del hogar utilizan para dormir. Caen dentro de esta categoría aquellos hogares donde habitan más de tres personas por cuarto. Para el Mapa de la Pobreza de 1981, el hacinamiento se estimó en función de los cuartos, incluyendo en ellos sala, comedor, dormitorio y otros cuartos. El Mapa de 1990, estima, en cambio, el hacinamiento basado en los cuartos que se usan exclusivamente para dormir. Esto hace que la dimensión “hacinamiento” de ambos Mapas, no sean estadísticamente comparables.
- *Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.* Se cuentan aquí, todos aquellos hogares cuyos miembros entre 7 y 12 años de edad no asisten a la escuela.
- *Hogares en viviendas sin servicios básicos.* Este indicador concierne al grado de acceso de los hogares a servicios esenciales, como el agua y los servicios higiénicos. Por tales se entiende agua corriente o, sin excusado en el medio urbano, y la carencia simultánea de agua corriente y sanitario en el medio rural.
- *Hogares con alta dependencia económica.* El quinto indicador se refiere, básicamente, a las posibilidades de que dispone un hogar para recibir recursos económicos. Los hogares con alta dependencia son aquellos donde se encuentran más de tres miembros por persona ocupada y cuyo jefe ha alcanzado una escolaridad menor de tres años. Cabe señalar que este indicador concierne indirectamente a los ingresos vistos a la luz de la situación del empleo del grupo familiar y al nivel educativo del jefe de la familia.

La medición de la pobreza según el método de las NBI procede entonces de la siguiente manera:

- Los hogares o individuos que no presentan ninguno de los indicadores seleccionados, se considera que no viven en pobreza; es decir, que tienen sus necesidades básicas satisfechas (NBS). Este grupo también podemos clasificarlo como No Pobre.
- Los hogares o individuos que presentan al menos uno de los indicadores, serán agrupados en la categoría de NBI. Este es el sector de los llamados pobres.
- Los hogares o individuos que presentan dos o más de los indicadores seleccionados (por ejemplo hogares donde falta agua corriente y los niños no asisten a la escuela) serán agrupados bajo la categoría Pobreza Extrema (PEXT).

¿Qué nos dice entonces este Mapa sobre la población venezolana? Tenemos que para 1981 el 40,7% de los hogares estaban en pobreza. De ellos, el 19,6% se encontraba en pobreza extrema (PNUD-MIN Familia, 1990) Para 1990, el 38,5% de los hogares sufría la pobreza y de ese número el 16,3% estaba en pobreza extrema (OCEI, 1993). La actualización del Mapa realizada en 1994, reveló que el 44,6% de los hogares estaba en pobreza. La pobreza extrema alcanzó ese año al 18,8% de los hogares.

Algo que se desprende de los datos presentados es que el número de hogares pobres ha disminuido en Venezuela entre 1981 y 1990. Este resultado puede parecer sorprendente a la luz de los argumentos de quienes se refieren a la década de los ochenta, como la década perdida, y solo puede explicarse por la mejoría de aspectos cuantitativos en áreas como educación y vivienda, que ignoran aspectos relativos a la calidad de los servicios prestados en esas áreas. La calidad de la educación, por ejemplo, ha retrocedido en los últimos años. También la infraestructura de los planteles ha sufrido un deterioro muy apreciable. Ello ha obligado al suministro (a través del Programa PROINSOL y Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas, FEDE) de fondos especiales a los fines de emprender la reparación y ampliación de locales escolares.

Algo similar acontece con el servicio del agua. Se puede afirmar que hoy existe más población servida por acueductos que en 1981 (OCEI, 1990). Pero la escasez es más aguda en los barrios pobres donde el agua llega, en el mejor de los casos, una o dos horas al día, mientras que la norma es que falte por varios días e incluso en ocasiones, durante más de un mes. A este respecto, Marcano (1993) señala que en Caracas existe una "distribución social del agua", que da pie para construir categorías sociales como las que siguen: a) Familias en viviendas con sistema privado de acueducto y que resuelven sus necesidades de agua sin recurrir al Estado; b) Familias en viviendas insertas en el sistema público de distribución de agua, con un suministro permanente y consumo ilimitado. Se estima que este 15,8% de familias pertenecientes a la clase media, consumen el 65% del agua de la ciudad; c) Familias en viviendas insertas en el sistema público de agua con infraestructura adecuada pero con suministro racionado del servicio. Este 38% de las familias que habitan viviendas de interés social consumen el 20% del agua de la ciudad; d) Familias en viviendas insertas en el sistema público de distribución, con una infraestructura mínima, generalmente construida por el usuario, con suministro esporádico. Este 25% de las familias caraqueñas que habita en casas de vecindad y barrios estabilizados consume un 14% del agua de la ciudad; e) Sectores residenciales parcialmente insertos en la red de distribución, con infraestructura mínima, y suministro esporádico. En estas zonas se hallan un 16% de los barrios caraqueños y consumen un 1% del agua de la ciudad; f) Familias localizadas en sectores de la ciudad que no tienen red o, que aún teniéndola, no reciben agua y cuyas necesidades se resuelven mediante estrategias como comprar agua en camiones, u obtenerla de pozos o quebradas cercanas. Se estima que en estas condiciones se encuentra el 5% de las familias de la ciudad.

No podemos cerrar esta sección sobre los Mapas de la Pobreza, sin hacer referencia a lo que constituye una de sus fallas fundamentales y es que, en el de 1990 el Mapa no desagrega la información según áreas urbanas y rurales, lo cual tiende a subestimar la dramática situación de pobreza que existe en el campo venezolano (Martel, 1995).

Otro campo de dominio de la sociología de la pobreza es aquel relativo a la amplia aplicación y desarrollo del método de la Canasta Normativa de Bienes (CNB) y el establecimiento de las líneas de pobreza (LP).

A los fines de estimar el número de hogares que vive en pobreza, este método parte de definir una norma con relación al nivel de vida mínimo que permita a un grupo familiar o un hogar satisfacer sus necesidades básicas. Estas necesidades son consideradas en dos dimensiones fundamentales. La primera es la norma o referencia para la satisfacción de requerimientos nutricionales y generalmente se la denomina Canasta Normativa Alimentaria o Canasta Básica de Alimentos. La segunda establece una norma para el consumo de bienes y servicios básicos tales como vestido, vivienda, educación, salud y otros mientras no sean aportados en forma gratuita por el Estado. Un método más directo de estimar el valor de esta canasta, es duplicando el valor de la canasta de alimentos. La fundamentación para ello es que, según la CEPAL, las familias latinoamericanas tienden a destinar un 50% de su ingreso a la adquisición de bienes que no son alimentos. Los términos Canasta Normativa de Bienes y Servicios y Canasta Normativa de Consumo, se usan para designar aquella canasta que incluye todos los gastos básicos en forma conjunta.

El método de la Canasta Normativa de Consumo, procede identificando los hogares cuyo ingreso está por debajo del costo de sus requerimientos nutricionales básicos, a los cuales clasifica como hogares en *Pobreza Extrema*. Por su lado, aquellos hogares cuyos ingresos estén comprendidos entre el costo de dichos requerimientos multiplicado por un factor cuyo valor dependerá del coeficiente observado entre el consumo global de los hogares, bien sea a) del primer estrato de estos que satisfaga sus requerimientos nutricionales, b) del promedio de todos los hogares o c) de una porción inferior de éstos, se clasificarán como hogares en *Pobreza Crítica*.

En Venezuela ha sido extensivo el empleo del método de la Canasta Normativa de Consumo y las Líneas de Pobreza. En el ámbito público tenemos a Cordiplan, que realizó las primeras estimaciones que datan de 1981 y aportó información sobre niveles de pobreza para el Área Metropolitana de Caracas. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Rodolfo Quintero" de la UCV hace el cálculo semestral de las Líneas de Pobreza, así como el seguimiento de las otras mediciones (Ledezma, Mateo y Padrón, 1991 y 1995; y Mateo y Padrón, 1992). Por su parte, Agroplan (1992) ha sido una de las organizaciones no gubernamentales más visibles en la aplicación del método.

El método consiste en determinar el costo mínimo de la canasta normativa, en seleccionar los alimentos, sus proporciones y precios que satisfagan los requerimientos calóricos y nutricionales mínimos de una familia de tamaño promedio, al menor costo y tomando como referencia el patrón de consumo promedio real de alimentos de las familias venezolanas. La canasta incluye cuarenta y dos alimentos, cuyo precio se obtiene de la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Cría, de las estadísticas de Precio y Consumo de la OCEI y de estimaciones de precios que realiza AGROPLAN. Esta calcula la canasta tomando en consideración los volúmenes de alimento (por kilo o litro) que se requieren para nutrir a un número de personas equivalente al promedio nacional de miembros por hogar, que según las estadísticas nacionales fue de 5,2 miembros para el primer semestre de 1993.

La aplicación del método de la LP, arroja el siguiente panorama: mientras que en 1984, el 11% de la población se encontraba en pobreza extrema y el 36% en pobreza crítica, en 1994 la pobreza extrema había escalado a 48% y la crítica a 76%.

En 1991, sale a la luz *La pobreza en Venezuela. Realidad y políticas*, de Cartaya y D'Elia (1991). Este texto desarrolla temas centrales de la sociología de pobreza como lo son los métodos de medición de la pobreza, sus resultados y limitaciones y se propone entre sus objetivos principales evaluar la eficacia de las políticas sociales de compensación, iniciadas en 1989 por el gobierno venezolano. El trabajo parte del análisis del PEP como estrategia integral frente al Plan de Ajuste Macroeconómico y evalúa su potencial incidencia sobre las condiciones y calidad de vida de la población venezolana.

Las investigaciones señalan que, por razones de índole política, el PEP evolucionó de un plan con objetivos muy específicos, integrado por un número reducido de programas de transferencia directa, a uno muy complejo donde se integraron gran cantidad de programas, viejos y nuevos, que crecieron de manera autónoma. Así, el PEP llegó progresivamente a reunir, desordenadamente, programas de salud, nutrición, vivienda, empleo, servicios y otros. En efecto, en el PEP se conjugan nueve áreas de atención que se traducen en 26 programas sociales del gobierno nacional.

Según Cartaya y D'Elia, juzgar la eficacia de un Plan tan complejo como el PEP, es una tarea prácticamente imposible a poco tiempo de su implantación y por ello optaron por poner el énfasis en los problemas de orientación y contenido asociados a este. Sostienen que existe una gran dificultad para decir algo concluyente sobre el impacto de los programas, en virtud de que las principales fuentes estadísticas gubernamentales, solo indagan acerca del ingreso que las familias derivan del trabajo, lo cual no permite evaluar el impacto de transferencias y subsidios directos.

En virtud de lo anterior se acercan al PEP desde una perspectiva que persigue evaluar cuál ha sido el posible impacto del Plan sobre el ámbito institucional de la sociedad. En este sentido destacan que el PEP se tradujo en una reestructuración y modernización del Ministerio de la Familia (se refiere al proyecto de creación del Ministerio de Desarrollo Social) y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. También a la creación de la Escuela de Gerencia Social cuyo objetivo es la formación de los cuadros gerenciales a cargo de los organismos gubernamentales del área social y el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis) encargado de promover y financiar programas y proyectos de atención a la población de más bajos recursos económicos. Se fortalece, además, la función de la Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (Foncofin), creada en 1986. Por último, se propone el diseño y financiamiento de nuevas fuentes de información estadística como la Encuesta Social.

Entre los aspectos críticos del Plan, aluden a: fallas en los sistemas de focalización de los programas, fallas de infraestructura que inciden en la cobertura potencial de algunos programas, y el grado extremo de centralización en la gestión de los servicios sociales, a la luz de las exigencias del Plan.

Las autoras concluyen que, no obstante sus fallas, el PEP representa un gran esfuerzo organizativo y financiero al compararlo con lo que había sido la política social venezolana en los últimos años. Recalcan que el Plan puso en el tapete el tema de las consecuencias sociales del plan de ajustes macroeconómicos y el tema de la difusión del fenómeno de la pobreza en nuestro país.

4. EL RESCATE DEL ENFOQUE SOCIOLÓGICO EN LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA

Debemos admitir que nuestra caracterización sobre los estudios sociológicos de la pobreza durante los últimos años es, hasta cierto punto, una simplificación de los esfuerzos realizados. A partir del planteamiento de la CEPAL sobre crecimiento con equidad (CEPAL, 1990) se ha prestado mayor atención a las posibilidades de enriquecer la intervención social con sistemas que trasciendan las políticas de compensación (Ramos, 1995). También se han realizado investigaciones inspiradas en el concepto de la cultura de la pobreza, trabajos sobre estructura social venezolana y trabajos sobre exclusión social.

4.1. LA CULTURA DE LA POBREZA

Un buen número de trabajos sobre pobreza se han dedicado a estudiar las estrategias de organización de los sectores populares para enfrentar la crisis, lo cual representa un importante aporte desde el campo sociológico, al situar el tema de la pobreza dentro de los marcos de la acción social en diversas vertientes de estructuración, comunicación y participación. El planteamiento

inicial de la investigación de Gutiérrez (1990) acerca de la sobrevivencia de los pobres representa claramente esta vertiente de investigación:

El interés principal de nuestra investigación se centra en las estrategias que asumen unidades domésticas de estos sectores para lograr su reproducción material y social en un período marcado por la actual coyuntura económica, el cual se inicia a comienzo de los 80 como producto de la baja de los precios del petróleo en el mercado mundial, unido a un fuerte endeudamiento externo y caracterizado por un reacomodo de las fuerzas económico sociales en un contexto de recesión económica, presión inflacionaria, desempleo y caída de los salarios reales de los trabajadores (Gutiérrez, 1990, 9-10).

Gutiérrez aborda los cambios registrados en las estrategias que usan los pobres para balancear sus presupuestos domésticos. Lo hace en función del tipo de unidad doméstica (según se trate de pareja constituida o mujer sola), según la forma en que se generan los ingresos de dicha unidad y la forma en que estos se invierten, tanto en la estrategia de sobrevivencia general, como en la estrategia cotidiana. En su nivel más general, la investigación descubre que los hogares incorporan un mayor número de sus miembros al mercado laboral, trabajan más horas y diversifican sus fuentes de ingreso, todo lo cual no resulta suficiente para alcanzar los niveles de vida que tenían anteriormente, ni satisfacer todas sus necesidades básicas.

Esta misma inquietud por estudiar cómo enfrentan los pobres la crisis, se desarrolla en los distintos ensayos reunidos por Cariola (1992) en *Sobrevivir en la pobreza; el fin de una ilusión*. En palabras de la autora:

La investigación pretende conocer las respuestas de estos grupos sociales (sector popular urbano) ante la crisis que siguió a la bonanza económica del período del boom petrolero de la década de los setenta. Los objetivos del proyecto están centrados en el proceso de reproducción material y social de los sectores populares urbanos y el énfasis está puesto en los cambios introducidos a las estrategias de sobrevivencia desplegadas ante la crisis, considerando articuladamente las respuestas generadas, tanto por los hogares, como por la comunidad del barrio (Cariola, 1992, 11).

El texto en cuestión cuenta con nueve capítulos que abordan las distintas dimensiones de la sobrevivencia en la pobreza. Estos tocan aspectos que van desde el mercado laboral y la informalidad, pasan por las estrategias familiares y económicas y llevan hasta la formación de redes solidarias que trascienden el ámbito familiar configurando relaciones vecinales y relaciones entre los vecinos y el Estado. Estas relaciones atienden situaciones cotidianas de emergencia, pero también atacan problemas relativos a los servicios públicos y la seguridad, e incluso aspectos socioculturales como la recreación y el deporte. Uno de los planteamientos centrales del libro desde una óptica estructural es, la ruptura de redes sociales formales que se produce con la sobrevivencia en condiciones de crisis agudas como la que actualmente transita Venezuela. En

esta situación, la viejas redes de carácter formal tienden a resquebrajarse frente a una disposición hacia el individualismo y la concentración en el grupo familiar, que perciben los actores como más acorde para enfrentar la deteriorada situación económica.

No obstante, como lo mencionamos en un trabajo anterior (De Venanzi, 1996), resulta peligroso limitarse al análisis de estrategias de sobrevivencia, aunque estas sirvan para diseñar políticas sociales mejor ajustadas a la dinámica de la crisis y revistan un gran interés intrínseco. El peligro radica en que se puede consolidar un reduccionismo cultural dentro del cual los pobres simplemente actúen en función de diversas estrategias para enfrentar la crisis, en una sociedad cuyas desigualdades y crecientes exclusiones simplemente se den por sentado.

4.2. LA POBREZA EN LA ESTRUCTURA DE CLASES

Contamos también con un enfoque estructural de la pobreza modelado sobre la tradición sociológica clásica. Es la que ofrece Briceño León (1992) en *Venezuela: Clases sociales e individuos*. Vale decir que, esta investigación (realizada en Tinaquillo) no estuvo expresamente destinada a estudiar la pobreza, pero su acercamiento a la estructura social es de gran interés, en razón de que permite apreciar en forma simultánea la relación de los pobres con otras clases que participan de la división del trabajo y la propiedad, y además, el modo de vida de quienes existen en aquella condición. A partir de un enfoque que integra el sistema de clases de Marx (como "clase-categoría") y el sistema de estratificación propuesto por Weber (representado por la "clase-situación"), el autor construye seis clases sociales que son:

- *Los ricos*. A esta clase pertenecen los hacendados modernos. También los constructores y los industriales a gran escala. Sus ingresos familiares per cápita son muy superiores a cuatro salarios mínimos mensuales. Sus casas son de gran tamaño y muchas están ubicadas en los hatos. Otros tienen, además, apartamentos de lujo en Valencia o Caracas, e incluso apartamento vacacional, ya sea en Venezuela o, en el exterior. Poseen numerosos artículos del hogar, compran obras de arte y pertenecen a clubes sociales de gran prestigio. En general, gozan de mucho prestigio en sus comunidades. En cuanto a la clase-categoría, resultaron ser propietarios poseedores que controlan el proceso de trabajo. No trabajan manualmente y cumplen funciones de capital. Existen algunas variantes de esta clase.
- *Los nuevos ricos*. La clase se compone de empresarios y propietarios de industrias medianas. También de gerentes y funcionarios públicos de alta jerarquía. Sus ingresos alcanzan entre uno y cuatro salarios mínimos mensuales. Sus casas son quintas ubicadas en Tinaquillo. Tienen dos carros, televisores a color, pero menos artefactos eléctricos que los ricos. Asisten a clubes sociales de prestigio. En su mayoría conocen otros países. En cuanto

a clase-categoría, pertenecen a tipos muy distintos, desde los poseedores propietarios que cumplen funciones de capital y no realizan trabajo manual, hasta los no propietarios no poseedores que controlan el proceso de trabajo y realizan labores de tipo intelectual.

- *La clase media en ascenso.* Aquí se encuentran quienes están encargados de controlar los procesos de trabajo, gerentes y supervisores medios. Encontramos también profesionales medios, capataces técnicos con especialización. Los ingresos familiares están entre uno y dos salarios mínimos mensuales. Viven en casas tradicionales del pueblo o en viviendas rurales remodeladas del casco de la ciudad. En su mayoría, los miembros de esta clase viven alquilados, tienen un solo automóvil y sus artefactos eléctricos no son superfluos. Van a clubes sociales de poco prestigio y viajan por Venezuela. Se encontró mucha variación en cuanto a clase-categoría. Lo común es que no aparecieron propietarios.
- *La modesta clase media.* Aquí se encuentran los empleados medios, técnicos, pequeños propietarios o trabajadores por cuenta propia. El ingreso oscila entre medio, y uno y medio salarios mínimos mensuales. Muchos pertenecen a sindicatos. Viven en casas rurales remodeladas y en las casas mejoradas de los barrios o en las orillas del pueblo. La mitad posee automóvil. No han salido mucho del país excepto a Colombia. Su clase-categoría es muy variable. Hay propietarios-poseedores que realizan trabajo manual y cumplen funciones de capital y trabajo. En otro extremo encontramos obreros que no son propietarios, ni controlan, hacen trabajo manual y cumplen funciones de trabajo.
- *Los pobres de la ciudad.* Desempeñan trabajos como obreros o trabajadores por cuenta propia, que generan escasos recursos. Tienen ingresos inferiores al medio salario mínimo mensual y no completaron los estudios de primaria. Viven en ranchos contruidos con desechos. No asisten a eventos culturales. Consumen poca carne. Su alimento básico es la pasta y las caraotas. Son mayoritariamente mestizos y venezolanos. En cuanto a clase-categoría, los trabajadores por cuenta propia son propietarios-poseedores, controlan su proceso de trabajo y realizan tareas manuales e intelectuales. Los demás pobres de la ciudad son obreros que ni son propietarios ni poseedores. Realizan trabajo manual y cumplen funciones de trabajo.
- *Los pobres del campo.* Son campesinos que labran, bien en tierras del estado, bien en tierras comunales o en tierras indivisas. Otros vigilan las tierras de los hacendados y cosechan un conuco levantado en la tierras de aquellos. Su ingreso per cápita es inferior al medio salario mínimo mensual. La mitad son analfabetos, y muchos no terminaron la primaria. Viven en casas de bahareque y techo de palma. No disponen de servicios públicos, ni de transporte. En cuanto a clase-categoría, son poseedores no propieta-

rios, que controlan su proceso de trabajo, el cual es manual, y cumplen funciones de trabajo.

Sostenemos el criterio de que más estudios de esta naturaleza serían de mucho provecho a los fines de alcanzar una comprensión cabal del fenómeno de la pobreza en nuestro medio.

4.3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA SEGMENTACIÓN SOCIAL

No podemos finalizar este Ensayo sin referirnos al concepto de *exclusión* que viene imponiéndose en los estudios sobre pobreza en América Latina. Lo entendemos como una superación del concepto de marginalidad, al cual enriquece, en cuanto trasciende la falta de participación política como elemento clave para el análisis, incorporando un amplio espectro de dimensiones de la experiencia de la pobreza que permite verla como un fenómeno complejo e integral. Cartaya (1996) sostiene que este concepto ensancha la comprensión de la pobreza superando el énfasis que numerosos estudios sobre el tema acordaron previamente al subconsumo de alimentos. Sostiene, además, que la definición de políticas de desarrollo social se hará ahora más equilibrada al tomar en consideración factores tanto de orden político como institucional.

La privación o exclusión material representa en el nuevo enfoque solo una vertiente del problema de la pobreza. Además, esta dimensión no se limita al ingreso, sino a diversas formas básicas de intercambio. La primera se refiere a la participación regular en el mercado de trabajo, la segunda a la inclusión o exclusión de los mecanismos de redistribución de la riqueza que realiza el Estado (subsidios, transferencias, otros) y la tercera a relaciones de reciprocidad que se traducen en fuentes de ingreso generadas por las familias, u otras fuentes privadas.

La atención del enfoque abarca otros círculos de exclusión que afectan de manera adversa la situación de los pobres. Entre ellos, la exclusión del círculo de la justicia (entendida, por ejemplo, como indefensión jurídica) y la exclusión de la protección social. Con respecto a esto último, Cartaya (1996) señala que para 1991, en Venezuela: solo el 42% de los trabajadores está afiliado a la seguridad social; el 24,6% de los ocupados está amparado por la contratación colectiva. La tasa de sindicalización es de 21,6%. El 42% de los que están trabajando tiene acceso a las prestaciones sociales; menos de un 10% de los que se declaran desocupados está disfrutando de la prestación de paro forzoso.

También habla Cartaya de la exclusión de sistemas adecuados de educación y salud, del sistema laboral, así como de la exclusión de las redes de servicios públicos esenciales. Con respecto a la educación dice, por ejemplo, que asistir a una escuela pública en Venezuela es quedar al margen de buenas oportunidades de empleo.

Pero lo que más nos interesa resaltar del marco conceptual de la exclusión es la centralidad que en ella juega el problema de la integración social. Esta perspectiva convierte el problema de la pobreza en uno esencialmente sociológico, al destacar el papel que cumple en la experiencia de los pobres su participación e interacción (o falta de ella) en redes sociales de carácter formal o solidario, tanto a nivel local como nacional.

Se ha sostenido al respecto (Altimir, 1990; Tironi y Lagos, 1991; De Venanzi, 1992b) que las crisis económicas abiertas y profundas, como las que produce la aplicación de medidas de ajuste estructural en América Latina, debilitan estructural y organizativamente a los actores sociales y reducen, en consecuencia, sus posibilidades para bloquear las políticas gubernamentales. También que la indeterminación asociada a las políticas de choque y apertura, que obliga a los actores a jugar roles desconocidos e inestables, fragmenta intereses comunes, y la base regular sobre la que descansa su vida cotidiana. Todo ello conlleva a un debilitamiento de las redes sociales enraizadas en lo colectivo, y a un robustecimiento —como reflejo defensivo— de los nexos internos y afectivos de los grupos primarios, lo cual aumenta, a su vez, la segmentación social.

Tanto el enfoque de la exclusión, como el de la segmentación comparten un mismo interés por el problema de la estructuración-desestructuración de la red social. A su vez proponen que el bloqueo de los mecanismos de participación y distribución y/o la falta de integración social (y no solo la pobreza material) originan condiciones propicias para la manifestación de la violencia. Dice Cartaya:

Las quejas y demandas que hasta años recientes eran transmitidas a las instancias correspondientes a través de dirigentes de los partidos y sindicatos se expresan con mayor frecuencia en las calles o mediante tomas de establecimientos. Por una parte, una mayor conflictividad proviene tanto de resistencia social de los excluidos, como de la resistencia de los individuos a perder sus privilegios anteriores, que genera diversas situaciones de violencia social (Cartaya, 1996, 161).

Pero, la violencia más relevante, vista desde el ángulo de las probabilidades de integración social, es la violencia cotidiana, la cual está presente en las relaciones familiares, en la escuela, en las redes de delincuencia, y que se expresa en un sentimiento de vulnerabilidad de la vida... (ibídem, 162).

Por su lado, la fragmentación de la base material de los grupos sociales coloca a los miembros no cooptados de la sociedad civil en una situación de desventaja e impotencia frente a la dinámica de los ajustes económicos y los empuja progresivamente hacia la preferencia por la acción individual, que suele orientarse a la adaptación conformista, las más de las veces incompleta y potencialmente explosiva, al nuevo orden que se va gestando (De Venanzi, 1992b).

Es preciso señalar que la relativa diversidad de acercamientos que se aprecia en el estudio actual de la pobreza, no se ha correspondido con la rigidez de la mayor parte de las políticas de intervención social que se han diseñado en Venezuela y otros países del área. Estas son, en lo esencial, políticas cortoplacistas de compensación directa que a la luz de la experiencia resultan insuficientes, y que se canalizan fuera de las instituciones de seguridad social que deberían encargarse de ellas.

CONCLUSIÓN

El explosivo crecimiento de la pobreza que afecta a millones de habitantes en América Latina ha suscitado mucho interés entre investigadores, planificadores y funcionarios gubernamentales. Este interés ha resultado en un enfoque esencialmente economicista y coyuntural de la pobreza (y de la política social) que asume que ésta habrá de reducirse al tiempo que los planes de ajuste estructural y la compensación cumplen su cometido. No obstante, la puesta en marcha de estrategias económicas de mercado en países estructuralmente débiles y fuertemente afectados por deudas externas, ha generado una situación caracterizada por la expansión continua de la pobreza. Dicha expansión, que es muy notable en Venezuela, se ha vuelto crónica y ello debe llevar a considerar la pobreza nuevamente desde una perspectiva estructural. La sociología latinoamericana de los años sesenta y de los años setenta se ocupó, precisamente, de adelantar análisis de este tipo, y puede servir como punto de partida y referencia para el estudio y comprensión del fenómeno de la pobreza dentro de la estructura social. La investigación sobre dicha estructura debe tomar en cuenta los cambios, tendencias y transformaciones derivadas de las nuevas formas que asumen los procesos de globalización y apertura.

En Venezuela, como en América Latina, se han producido algunas respuestas a la tendencia economicista que ha predominado en el estudio sociológico de la pobreza durante la última década. Estos esfuerzos han proporcionado un valioso conocimiento sobre la vida cotidiana de los sectores más vulnerables de la sociedad. También, se ha retomado y enriquecido el concepto de marginalidad, para dar cuenta de las nuevas formas de exclusión social y material que caracterizan la experiencia actual de los pobres. Sin embargo, aún falta articular estas perspectivas a los marcos estructurales más amplios de los cuales la pobreza es también una nítida expresión.

BIBLIOGRAFÍA

- Abouhamad, J., (1980), *Los hombres de Venezuela: sus necesidades y aspiraciones*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Agroplan, (1992), *Subsidios directos e indirectos para enfrentar la situación nutricional*, marzo, mimeo, Caracas.
- Altimir, O., (1990), "Desarrollo, crisis y equidad", *Revista de la Cepal*, N° 40.

- Banco Mundial, (1990), Informe Anual, Washington.
- Baran, P., (1973), *The political economy of growth*, Pelican Books, Londres.
- Baum, W. y Tolbert, (1985), *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*, Oxford University Press.
- Bauman, Z., (1993), *Intimations of Postmodernity*, Routledge, Londres.
- Bernstein, H., (1973), *Underdevelopment and Development. The Third World Today*, Penguin Books, Londres.
- Blomstrom, M. y Hettne, B., (1990), *La teoría del desarrollo en transición*, FCE, México.
- Boltvinik, J., (1993), "Los organismos multilaterales frente a la pobreza", *Pobreza, ajuste y equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bonilla, F., (1972), *El fracaso de las élites*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Briceño León, R., (1992), *Venezuela: clases sociales e individuos*, Acta Científica Venezolana, Caracas.
- Cardoso, F.H., (1967), "The industrial elite" en Lipset y Solari, *Elites in Latin America*, Oxford University Press.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E., (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, FCE, México.
- Cariola, C. (Coord), (1992), *Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión*, Cendes/ Nueva Sociedad, Caracas.
- Cartaya, V. y D'Elia, Y., (1991), *La pobreza en Venezuela. Realidad y políticas*, CESAP CISOR, Caracas.
- Cartaya, V., (1996), "De la pobreza a la exclusión: ¿Vino viejo en botijas nuevas?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, enero-marzo, Caracas.
- Castro, G., (1988), *Sociólogos y Sociología en Venezuela*, UNESCO-Tropykos, Caracas.
- CEPAL, (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cernea, M., (1991), "Sociologists in a Development Agency: Observations from the World Bank", *World Bank Reprint Series*, N° 403.
- Clark, J., (1995), "The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector", *World Development*, Vol. 23, N° 4.
- Clements, P., (1993), "An Approach to Poverty Alleviation for Large International Agencies", *World Development*, Vol. 21, N° 10.
- Coates, K. y Silburn, R., (1976), *Poverty: The Forgotten Englishman*, Pelican Books, Londres.
- Córdova, A. y Silva Michelena, H., (1967), *Aspectos teóricos del subdesarrollo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Chossudovsky, M., (1977), *La miseria en Venezuela*, Vadell Hermanos, Valencia.
- De Soto, H., (1986), *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá.
- De Venanzi, A., (1992a), *Criterios internacionales para la evaluación de programas sociales*, PNUD-Min Familia, Caracas.
- ___ (1992b), "Los lugares de la anomia", Suplemento "Bajo Palabra", *El Diario de Caracas*.

- (1996), "El concepto de pobreza en el pensamiento sociológico", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol II, N° 1, Caracas.
- DESAL, (1969), *Marginalidad en América Latina*, Herder, Barcelona.
- Donahue, J., (1991), *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*, Paidós, Buenos Aires.
- Dos Santos, T., (1973), "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin América" en Bernstein, H. (Coord), *Underdevelopment and Development: The Third World Today*, Penguin Books, Londres.
- Dos Santos, T., (1968), "El nuevo carácter de la dependencia", *Cuadernos del Centro de Estudios Socioeconómicos*, N° 10, Santiago de Chile.
- Elkan, W., (1973), *Development Economics*, Penguin Books, Londres.
- Escobar, A., (1995), "The United Nations and the End of Development", *Development*, diciembre.
- Gómez, E., (s.f.), *Socialismo y mercado. De Keynes a Prebisch*, Editorial Metas, Maracaibo.
- Graham, C., (1992), "The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund", *World Development*, Vol. 20, N° 9.
- Granier, M., (1985), *La generación de relevo y el Estado omnipotente*, Seleven, Caracas.
- Gunder Frank, A., (1969), *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Gutiérrez, A., (1990), *Sobrevivencia y sectores populares en Venezuela*, Cendes, Caracas.
- Hoselitz, B., (1960), *Sociological Aspects of Economic Growth*, Free Press.
- Johnson, D., (1967), "The National and Progressive Bourgeoisie of Chile", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 3, N° 7.
- Kardam, N., (1993), "Development Approaches and the Role of Policy Advocay: The case of the World Bank", *World Development*, Vol. 21, N° 11.
- Ledezma, Thaís; Mateo Cristina y Carlos Padrón, (1991), "Repercusiones sociales del ajuste económico: la pobreza", *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*, N° 7, IIES-FACES, UCV, Caracas.
- (1995), "Representaciones de la pobreza en Venezuela: resultados recientes", *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*, N° 9, IIES-FACES, UCV, Caracas.
- Losada Aldana, J., (1969), *Dialéctica del subdesarrollo*, Grijalbo, México.
- Marcano, E., (1993), *La crisis del agua en Caracas*, CDCH, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Martel, A., (1995), "La pobreza rural en venezuela", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol I, N° 1, Caracas.
- Mateo, Cristina y Carlos Padrón, (1992), "Sobre los efectos de la política económica y social: análisis de indicadores relevantes", *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*, N° 8, IIES-FACES, UCV, Caracas.
- Midre, G., (1992), "Bread or Solidarity ? Argentine Social Policies 1983–1990", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24.

- Mires, F., (1993), *El discurso de la miseria*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Mitchel, J., (1995), "Fifty Years of Collective Insecurity: The United Nations the IMF and African Underdevelopment", *Development*, Diciembre.
- Myrdal, G., (1965), *Challenge to Affluence*, Random House, Nueva York.
- Naím, M. y R. Piñango, (1984), *El Caso Venezuela, una ilusión de armonía*, Ediciones IESA, Caracas.
- Nylen, W., (1993), "Selling Neoliberalism: Brazil's Instituto Liberal", *Journal of Latin American Studies*, N° 25.
- OCEI, (1990), *Venezuela: principales indicadores*, agosto, Caracas.
- OCEI, (1993), *Indicadores de la fuerza de trabajo II*, Caracas.
- Pearson, L., (1969), *El desarrollo: empresa común*, Tecnos, Madrid.
- Pérez Sáinz y Menjivar Larín, R., (Coords), (1991), "Informalidad urbana en Centroamérica", Nueva Sociedad, Caracas.
- PNUD-Ministerio de la Familia, (1990) *La pobreza en Venezuela*, Bogotá.
- Purroy, M. I., (1986), *Estado e industrialización en Venezuela*, Vadell Hermanos.
- Quintero, R., et al., (1984), *La dependencia de Venezuela*, Ediciones de la Biblioteca (EBUC), Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Ramos, J., (1995), "¿Es posible crecer con equidad?", *Revista Cepal*, N° 56.
- Rostow, W. W., (1960), *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press.
- Silva Michelena, J. A., (1970), *Crisis de la Democracia*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Sweezy, P., (1960), *Cuba: the anatomy of a Revolution*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Tironi, E. y R. Largo, (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", *Revista de la Cepal*, N° 44.
- Varios autores, (1991), "Marginalidad y sector Informal", en *Nueva Sociedad*, N° 90, Caracas.
- Williams, N. (1995), "The United Nations Visión of Economic and Social Development", *Development*, diciembre.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN¹

Lourdes Urdaneta de Ferrán

PROFESORA DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA, UCV

RESUMEN

El artículo examina las implicaciones para la distribución del ingreso, de la globalización de la economía mundial, del crecimiento de los servicios y del sector financiero, de las privatizaciones, las nuevas tecnologías, las migraciones y el aumento del desempleo y del subempleo. Señala importantes semejanzas y desemejanzas en cuanto a los efectos de la globalización internacional y la que tuvo lugar en períodos anteriores en el propio seno de las naciones. La comparación permite sacar ciertas conclusiones acerca de las probables repercusiones de la globalización actual sobre el devenir económico y social de las naciones que se incorporan o se ven envueltas en ella.

INTRODUCCIÓN

En estas notas se pretende hacer referencia brevemente a la distribución del ingreso en la era de la globalización mundial, globalización que significa la incorporación *volens*, *volens* de los múltiples mercados nacionales a un solo mercado mundial, con cambios profundos en la distribución, tanto entre naciones y pueblos, como entre los sectores públicos y privados de la economía y también entre personas y familias. Con estos cambios en la realidad económica coincide un viraje del pensamiento económico que en muchos aspectos recuerda ideas de aquel pasado,² que coincide con la incorporación de los pequeños

1. Este artículo fue originalmente escrito como papel de trabajo para la Conferencia Regional de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIEAL) en homenaje a Raúl Prebisch y ha sido ampliado de acuerdo con las observaciones de algunos participantes de aquella Conferencia.
2. Más que de una restauración se trata de una remodelación adaptada a los cambios que desde entonces se han presentado en la economía. Lo que parece confirmado por el hecho de que muchas de estas corrientes usan el prefijo "neo" en sus denominaciones.

mercados locales al mercado nacional. ¿Tiene aquel hecho alguna relevancia para el presente? ¿Puede lo que acaeció en aquel período, que, por analogía podríamos llamar “globalización nacional” echar luz sobre lo que se puede esperar de la presente globalización mundial? ¿Son inevitables las consecuencias distributivas regresivas y la pérdida de cohesión social de las globalizaciones? ¿Es posible o deseable excluirse de esta evolución? (Amin, 1988). ¿Puede haber una globalización alternativa? La importancia de tales preguntas en las circunstancias presentes, justifica echar una ojeada a algunos aspectos que se presentaron en la globalización intranacional. Existen muchas coincidencias entre los dos procesos y también profundas diferencias. Además, más que de “un período” debería hablarse de “los períodos” porque lo que aquí se llama “globalización nacional” o “intranacional” no se realizó en un período único sino que se extendió sobre períodos prolongados, frecuentemente interrumpidos y acompañados de movimientos en sentido opuesto. Además tuvo lugar en períodos diferentes según los países y la globalización económica iba acompañada de diferentes grados de integración social, cultural, institucional y política, una integración que en muchos países está lejos de haberse cumplido. Algunos de estos aspectos se reproducen también en la globalización mundial.

El presente trabajo se ha dividido en varias secciones que recogen diferentes aspectos de las globalizaciones. En la primera parte se hace referencia a los aspectos reales y en la segunda al pensamiento de destacados economistas. La primera parte comporta los siguientes títulos: Globalización nacional y globalización mundial; Tecnología; Instituciones, Vida social; Migraciones; Globalización financiera; Estabilidad; Ventajas comparativas; Términos de intercambio; Formas de distribución; Relevancia. La segunda parte recoge los puntos: Importancia del tema bajo diferentes ángulos; La realidad y su imagen estadística; Distribución y crecimiento; El enfoque latinoamericano. Las notas terminan con una recapitulación de lo dicho. En la primera sección, se reseñan brevemente algunos aspectos de la incorporación *nolens, volens*, de los mercados locales a un mercado nacional y en las secciones que le siguen las áreas y características de la vida económica y social que más afecta la globalización. A continuación se recuerdan las diferentes formas en que se examina la distribución de los ingresos y luego, en la segunda parte, se recogen las opiniones de economistas de diferentes orientaciones sobre la importancia del tema de la distribución del ingreso. En la sección siguiente se compara la realidad con su imagen estadística y contable. Es un hecho reconocido que las estadísticas existentes moldean nuestra percepción de la realidad: las series y cuentas económicas que una oficina de estadística prepara y publica ejercen una influencia sutil y penetrante sobre el desarrollo político, económico y social de un país. Aunque no se habla mucho de ella, existe una verdadera sociología de la estadística y de la contabilidad. La breve sección que le sigue se refiere a la relación entre la distribución y el desarrollo y el siguiente al enfoque de la distribución en el pensamiento económico latinoamericano.

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN NACIONAL Y GLOBALIZACIÓN MUNDIAL

La globalización que estamos atravesando es de índole mundial y abarca aspectos económicos, sociales y políticos. Estuvo precedida en períodos anteriores por lo que se podría llamar globalizaciones intranacionales, la unificación de la economía y también de la vida social y política, dentro de los límites nacionales. Una transformación impulsada mayormente por presiones económicas y en algunos casos por la fuerza. La globalización por la fuerza —militar u otra— a la larga resultó más frágil que la hecha por consentimiento y solidaridad. Es evidente el parecido en muchos aspectos, entre la globalización nacional y la mundial³ (Fanno, 1952). Las unificaciones nacionales de mercados sucedieron en diferentes períodos (y tomaron más tiempo en unos casos que en otros) pero casi siempre provocaron remodelación y reubicación de actividades económicas, una tendencia al crecimiento del comercio exterior sobre la producción interna, generaron cambios en la estructura factorial o sea, en el grado de participación en el proceso productivo de los diferentes factores y las relaciones entre ellos; y sobre todo, hondos cambios en la distribución del ingreso, tanto entre las unidades geográficas (regiones, comarcas, subregiones, etc) que se integraban a un mercado único,⁴ como entre las industrias, actividades, sectores y personas. Asimismo causó una más desigual distribución temporal de los ingresos.

Tanto a escala nacional como mundial la globalización trajo riqueza e indigencia con una distribución muy sesgada: una riqueza concentrada más que todo en los centros y la indigencia mayormente en la periferia.

TECNOLOGÍA

Ambas globalizaciones están ligadas a cambios tecnológicos.⁵ Extensión del mercado e introducción de nuevas técnicas van mano a mano: llevando la delantera tan pronto la presión económica como el adelanto tecnológico y la dinámica política. La relación y complementariedad entre la tecnología y el tamaño del mercado fue señalado por Adam Smith al decir que la división del trabajo está limitada por las dimensiones del mercado. Y la característica principal de las innovaciones económicas, tanto en el período lejano como en el presente, es su tendencia ahorradora de trabajo y simultáneo aumento de productividad y de economías de escala, llevando las actividades más exigen-

3. No se hace referencia aquí a una "globalización" sui generis representada por las colonias y los países colonialistas.

4. Los movimientos regionales que han proliferado en muchos países muestran las dificultades e imperfecciones de la integración.

5. Al respecto se destaca la tecnología de la comunicación e información: la propagación de la imprenta y de la comunicación electrónica, respectivamente.

tes de capital y más remunerativas a los centros dinámicos y dejando las actividades de menor uso de capital y necesitadas de mano de obra barata, a las áreas periféricas.⁶ Para ellas, la baratura de su mano de obra se torna en principal atractivo de nuevas actividades.

El incremento de la productividad por trabajador que correspondía al incremento del capital con que trabajaba cada trabajador y también el crecimiento del mercado para los productos se tradujo con el tiempo en remuneraciones más altas y una disminución de las horas de trabajo. Pero este cambio fue muy paulatino y en algunos casos tomó más de una generación.

INSTITUCIONES

La interrelación entre necesidades económicas y adelantos técnicos se realiza sobre un trasfondo político. Machiavelo había observado la correlación entre la distribución de ingresos y determinadas formas políticas, en el sentido de que ciertos tipos de distribución de ingreso correspondían a determinadas constelaciones políticas. La extensión del mercado en el período de integración nacional en los países del viejo continente tiene por trasfondo la lucha entre el poder central y los diferentes poderes regionales y locales, principados y nacientes monarquías. Generalmente desemboca en creciente injerencia del poder central en los asuntos internos de las localidades. Los Estados necesitan cada vez más dinero y aumentan toda clase de impuestos. En América Latina la falta de integración económica repercutió en la formación de entidades políticas que a su vez frenaron la formación de un mercado latinoamericano. Toda globalización tiende a uniformar las instituciones y sistemas políticos de las diferentes partes, adecuando la estructura institucional y la económica. La globalización mundial coincide con el modus operandi político de la democracia electoral. En este sentido presionan las fuerzas dominantes de la globalización mundial. Schumpeter expresó unas ideas en que relaciona la democracia representativa con el funcionamiento del mercado. Su teoría define el método democrático como "el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo" (Schumpeter, 1946, 311). La lucha competitiva por votos se ha comparado con la lucha competitiva en el mercado y se ha señalado la deformación causada en ambos casos por las imperfecciones de la competencia. Y alguien preguntó si la globalización abre el país a las influencias externas sólo en el campo económico o también en otros campos, incluso la política. Y si la autonomía de los diferentes países dentro de la globalización mundial depende del grado en que ha avanzado su propia globalización interna.

6. Los casos en que uno de los factores (como el caso de la tierra) no es móvil, constituyen excepciones.

Las influencias de la globalización se observan incluso en el campo religioso. La globalización dentro de las naciones trajo confrontaciones en el campo religioso, que en algunos casos fueron violentas y generalmente desembocaron en "cujus regio ejus religio". La globalización a escala mundial también originó cuestiones similares. En áreas tradicionalmente católicas de América Latina, por ejemplo, surgen sectas cuya aparición, según las palabras del Cardenal Sandoval, se debe a la globalización económica y cultural (Guardian Weekly, 1996, 5).

VIDA SOCIAL

En la globalización intranacional se producía una ampliación del horizonte de extensas capas de la población. El surgimiento de unos pocos polos de rápido crecimiento económico, cultural y social que abre paso al ascenso económico y social de un limitado segmento de la población hasta entonces provinciana (que se siente cada vez más afín a la metrópoli que a su terruño), reduce simultáneamente el grueso de la población provinciana a un estatus inferior y a un nivel económico más bajo. Lo que no les impide tratar de imitar las costumbres y modo de vida del centro.

La apertura de la economía comprendía inevitablemente cambios en muchos aspectos. No sólo en el intercambio de bienes, sino también un intercambio de ideas y pensamiento, cambio de costumbres, tradiciones y creencias. Los rasgos locales se van desdibujando y están siendo reemplazados por características de corte global, común para todas las comarcas. La actividad económica, antes centrada en el mercado local (y en las áreas de mayor retraso reducida al autoabastecimiento) trata de abrirse hacia el amplio espacio de la nación, ayudada por nuevas vías de comunicación: carreteras o ferrocarriles, teléfonos y telégrafos. Algunas actividades provinciales, las que gozan de alguna ventaja que no se da en la metrópoli, logran mantenerse, pero las que requieren aportes sustanciales de capital, administración avanzada y mano de obra especializada, pasan a la metrópoli: la producción de las pequeñas industrias regionales se ve sustituida por la de las modernas fábricas capitalinas que abastecen todo el mercado nacional y mercadean sus productos a todo lo largo y ancho del territorio. Al decir que estas actividades "pasan" a la metrópoli no se quiere decir que necesariamente se ubican geográficamente en ella. Lo que "pasa" a la metrópoli es la propiedad y administración de las empresas, las que en muchos casos pueden seguir localizadas en la provincia. La globalización—tanto nacional como mundial— altera el esquema de costos, aumenta desproporcionalmente los costos de administración y distribución en comparación con los de fabricación.

Además, la expansión de las actividades económicas de la comarca al ámbito nacional global, expande también la visión de los lugareños y los confronta con un mundo en muchos aspectos diferente y repercute sobre sus propios hábitos y su "Weltanschauung". El centro del ámbito nacional, general-

mente la capital del país, alberga adelantos tecnológicos, oportunidades de empleos distintos, y posibilidades de educación y de formación profesional más avanzadas. Y junto a ello se produce el encuentro con costumbres y modos de vida diferentes, aparece la inevitabilidad de tolerar estilos de vida disímiles, que antes, en la mente pública local, habían parecido negativos y despreciables. Así, el centro de más rápido avance ejerce una fuerza centrípeta atrayendo tanto a los capitales como a los trabajadores. Pero el desplazamiento de trabajadores encuentra mayores obstáculos, por los problemas humanos que involucra para los emigrantes y la oposición de los que temen la competencia de los inmigrantes.

MIGRACIONES

Excepto algunos casos aislados, la emigración del interior a los polos de crecimiento del mismo país, aunque azarosa, era sin embargo factible. Los obstáculos que algunas ciudades oponían a la inmigración indeseada resultaban a la larga inoperantes. Surgían barrios de miseria y se multiplicaban problemas urbanísticos. Mujeres y niños se incorporaban a la fuerza de trabajo industrial de baja remuneración. Los inmigrantes que encontraban empleo en el centro podían ayudar financieramente a sus familias que se habían quedado en la provincia e incluso, después de cierto tiempo, traerlas a vivir con ellos. Cuando la economía del centro crecía aceleradamente, la gran mayoría de los emigrantes encontraba trabajo, pero en la fase crítica de la coyuntura económica ingresaba al "lumpenproletariado" y en actividades ilícitas. En estos períodos la población del centro, que siempre había mirado a los recién llegados como intrusos, se escandaliza y exige que se ponga coto a la llegada incontrolada de estos metecos. Donde la población de la provincia difería de la de la ciudad por sus rasgos físicos o su modo de hablar, surgía a veces un verdadero "racismo regional". Por otra parte, también con el propósito de frenar el flujo de inmigrantes, algunos políticos defendían medidas que podían mejorar las condiciones de vida en las áreas deprimidas, para lo cual el centro debía propiciar inversiones de capital en las provincias.

En los períodos anteriores prevalecía la migración del campo a las ciudades, en la actualidad la de países pobres a países ricos, especialmente a las ciudades ricas. La segregación dentro de las ciudades existía en el período de la globalización nacional y ella se reproduce y se intensifica en las circunstancias actuales. En una reunión reciente sobre el futuro de las megápolis se evocó el espectro de la división de la ciudad en zonas, accesibles unas, sólo a los portadores de determinadas tarjetas y otras, abandonadas a jefes de pandillas.

GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

La globalización financiera se adelantó a las demás, haciéndose hasta cierto punto independiente de lo que sucedía en la esfera de la producción y de la distribución. En la globalización intranacional, el centro dinámico del país,

generalmente la metrópoli, uniformaba transacciones y procedimientos contables y ejercía en forma creciente su influencia sobre las decisiones del uso de los fondos. El ahorro generado en la provincia emigraba a la metrópoli y si bien esto perjudicaba los intereses puramente regionales, es allí, en la metrópoli, donde surgían intermediarios financieros eficientes y estas colocaciones prometían rendimientos elevados y mayor seguridad que su utilización tradicional en la comarca, aunque con la ampliación del ámbito se multiplicaban escándalos financieros en gran escala. Las instituciones financieras del centro abrían sucursales en las provincias y comarcas para captar allí los ahorros. Donde existían monedas locales, éstas perdían importancia y eran sustituidas por las monedas del centro. Los ahorros provenientes de las provincias impulsaban el crecimiento de empresas capitalinas cada vez más grandes y con una tecnología más avanzada (y una composición factorial diferente), con la que las empresas de la provincia no pueden competir. Las empresas provinciales se marchitan o cierran. El cierre de estas empresas provoca desempleo y las empresas que intentan mantenerse a flote lo hacen reduciendo los salarios hasta donde pueden y la miseria así creada empuja, ya a la rebelión, ya a la emigración hacia el centro.

Uno de los cambios que se produce a consecuencia de las globalizaciones es en el tipo de las remuneraciones. Con anterioridad a la creación de un mercado nacional las unidades de explotación, generalmente agrícolas, emplean trabajadores a quienes pagan enteramente o en parte, en bonos que sólo se podían usar en la tienda del propietario donde la variedad de productos era más reducida y los precios generalmente más elevados. Este procedimiento desaparece con la globalización intranacional. Sin embargo, en una forma más sofisticada este procedimiento se reproduce a escala nacional, cuando la moneda nacional que sirve de medio de pago exclusivo, no se puede intercambiar libremente contra otras monedas, de modo que el receptor de ingreso está enfrentado con una variedad más restringida de productos y precios más altos.

En la globalización mundial el financiamiento también juega un papel estelar. Las transacciones financieras se internacionalizan, apoyadas en progresos técnicos de la comunicación, alta movilidad de capitales, la estrategia global de las compañías multinacionales y el papel que han asumido las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En fecha reciente⁷ estos organismos discutían la creación de un Banco Central Mundial y la transformación de los Derechos Especiales de Giro en una moneda mundial.

ESTABILIDAD

¿Cómo afecta la globalización a la estabilidad económica de un país? La economía local tiene desde luego altibajos, pero estas fluctuaciones se deben

7. Seminario sobre el futuro del DEG organizado por el FMI en marzo de 1996.

principalmente a los avatares climáticos, las buenas o malas cosechas de un año a otro, aunque generalmente no se comunican directamente de una comarca a otra, porque la economía local es relativamente autosuficiente. Con la globalización del mercado a escala nacional se reduce en gran medida la autosuficiencia y las fluctuaciones originadas en una parte del mercado nacional no tardan en repercutir en el resto del país. Con la globalización mundial esta situación se intensifica y se expande al conjunto de países afectados por la globalización. Dentro de cada país, sin embargo, queda un sector que la globalización no llega a abarcar y que retrocede hacia condiciones de autosuficiencia de nuevo cuño. Todavía es demasiado temprano para afirmar si esta nueva condición es pasajera, correspondiente a las primeras etapas de la globalización o es de carácter más permanente.

VENTAJAS COMPARATIVAS

El desplazamiento de determinadas actividades productivas hacia polos de desarrollo obedece generalmente a consideraciones económicas. Ohlin había formulado estas consideraciones diciendo que, mercancías diferentes requieren distintas proporciones de factores y, países diferentes están diferentemente dotados de factores. Y por lo tanto es la ventaja comparativa la que determina dónde se producirán diferentes mercancías. Sin embargo, las proporciones tecnológicas de factores no son necesariamente fijas. La misma mercancía se puede fabricar –dentro de un margen– con diferentes combinaciones de factores, o sea, que los factores pueden sustituirse hasta cierto grado.

Por otra parte, la cantidad de factores no es inmutable. Transferencias de factores pueden alterar una situación inicial de dotación de factores y, por ende, desplazar de un lugar a otro las ventajas comparativas. Algunas transferencias son más fáciles de realizar que otras: para la tierra ellas son casi imposibles, en comparación con las de capital y de trabajo. En esto se diferencian transferencias entre países (que es el caso que examina Ohlin) y entre una y otra región del mismo país. Mientras el factor tierra no se puede transferir en ningún caso, las transferencias de capital y del trabajo se realizan más fácilmente entre regiones del mismo país que entre diferentes países. Pero existe una gran disparidad entre la capacidad de desplazamiento del capital y de la mano de obra. La tendencia reciente es de facilitar los movimientos internacionales de capital, pero no así los de mano de obra. En la medida en que se realizan transferencias de capital de regiones periféricas a los centros, no acompañadas de equivalentes movimientos de mano de obra, tienden a desplazarse las ventajas comparativas. Este es el caso, tanto en la globalización intranacional, como en la mundial.

TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

Si bien existen muchos trabajos sobre la incidencia del comercio exterior en el producto e ingreso de un país, no hay una literatura correspondiente que trate

de las repercusiones del comercio exterior sobre la distribución del ingreso entre factores. Un análisis de este tipo tendría que examinar lo que se puede llamar el “contenido factorial de las exportaciones” y el “contenido factorial de las importaciones” y constatar hasta qué punto las exportaciones aumentan el uso del factor trabajo, tierra o capital y, así mismo, si las importaciones desplazan más que todo el factor capital, tierra o trabajo. Y cuáles son las repercusiones sobre la remuneración de los factores.

Knorr y Baumol, en su libro *What price economic growth* (1961) se refieren brevemente al problema de la repercusión del comercio exterior sobre la distribución del ingreso desde un ángulo algo diferente. Su argumento es más o menos el siguiente: Los problemas del comercio exterior, si bien formalmente monetarios, pueden tener repercusiones sobre la distribución del ingreso. En una economía cerrada –dicen–, que no mantiene relaciones de comercio exterior con otros países, toda mejora en el producto real implica invariablemente una mejora en el ingreso real de los residentes del país. En cambio, si la economía es abierta, o sea, realiza comercio exterior, hay que tomar en cuenta la posibilidad de que las dos mejoras (la del producto real y la del ingreso real) sean distintas, debido a repercusiones sobre la tasa a la cual se intercambian importaciones y exportaciones.

“Un aumento en el producto territorial real que causa un deterioro en los términos de intercambio (los precios de exportación bajan en relación a los precios de importación) redundará en un incremento del ingreso real menor que el del producto. Una parte del aumento en el producto real pasa a manos de extranjeros, puesto que se requiere una cantidad mayor de exportaciones para pagar cada unidad de importación. A la inversa, un aumento del producto territorial real acompañado de una mejora en los términos de intercambio resulta en aumentos del ingreso real que exceden el aumento en el producto real” (ibídem, 114). El impacto de este fenómeno incidirá en forma distinta sobre los diferentes factores.

FORMAS DE DISTRIBUCIÓN

La distribución del ingreso se puede concebir en varias formas diferentes. Si se enfoca la distribución del ingreso mundial entre diferentes naciones (y es aquí donde la globalización actual incide en forma más visible, aunque no hay que perder de vista que altera también la distribución interna) se habla de la distribución internacional, si el enfoque se orienta hacia la situación existente dentro de un país determinado, ella puede abarcar la distribución entre las regiones del mismo país, o la división entre los factores de la producción (o la división entre el capital y el trabajo), la repartición entre diferentes sectores (como el sector público y privado) o clases de actividad (agricultura, industria, servicios), o bien la forma en que el ingreso nacional está repartido entre las personas (hombres y mujeres, personas en diferentes clases sociales o diferentes niveles de ingreso), hogares y familias. Las recientes alteraciones en las

condiciones de la economía mundial y la orientación de gran parte del pensamiento económico y de la política económica, están teniendo hondas repercusiones en la distribución del ingreso en todas sus formas.

La discusión sobre la distribución factorial del ingreso tiene una larga trayectoria, en cambio la discusión en términos de ingreso personal es relativamente reciente. Esto se debe posiblemente a que los que examinaban la distribución del ingreso factorial implícitamente suponían que representaba en buena medida la distribución entre personas. Harold Lydall, por ejemplo, opina que este era el supuesto en mucho de lo que se decía en la discusión sobre la distribución del ingreso de los clásicos: "Más probablemente, los que discutían acerca de la participación de los factores pensaban que –indirectamente– estaban discutiendo la distribución por tamaños de ingreso. La renta iba a los ricos terratenientes, los salarios a los pobres obreros y los beneficios los recibían las clases 'medias'. Este supuesto puede haber sido razonable en el siglo dieciocho y temprano siglo diecinueve en Gran Bretaña, pero se volvía crecientemente inapropiado a medida que finalizaba el siglo diecinueve y, obviamente, carece de validez en la parte final del siglo veinte" (Lydall, 1979, 127). Lo que ocurre, según este autor, es que en las economías avanzadas se solapan ingresos de diferentes fuentes. Entre estas cita la propiedad de viviendas y los ahorros de los trabajadores a través de políticas de seguros y fondos de pensiones y el hecho de que muchos, entre los trabajadores independientes y rentistas, tienen ingresos personales inferiores a los que tienen los que están empleados. Por estas razones considera que ahora es necesario ir más allá de la distribución factorial y examinar la distribución del ingreso por tamaños.

Estas consideraciones tienen relación con los resultados de muchas investigaciones empíricas que llegan a la conclusión (por ejemplo en el caso de los Estados Unidos entre 1870 y 1950) de que la proporción de los salarios en el ingreso nacional permaneció constante y no toman en consideración el número de receptores de este ingreso. Una observación similar se puede hacer también en relación con los otros factores de producción.

RELEVANCIA

Tal vez es este el lugar para una observación importante acerca de lo que fue en muchos casos la secuencia de esta transformación de las economías, o sea, la tendencia secular. El descenso del nivel de vida en las áreas negativamente afectadas por la globalización intranacional fue tanto en términos absolutos como relativos (en comparación con la metrópoli) en sus fases iniciales y se suavizó en etapas posteriores, llegando a superar los niveles absolutos iniciales, pero quedando por debajo de los de la metrópoli. Después del impacto inicial demoledor, se producía, a la larga, en casi todos los casos, una mejora en la situación económico-social de estos segmentos desfavorecidos, que les permitía recuperar su nivel inicial e incluso rebasarlo, si bien manteniendo una distancia sensible entre el suyo y el nivel de la metrópoli. Esta descripción es

desde luego una fuerte generalización. La globalización intranacional tuvo lugar en diferentes períodos (y diferentes condiciones) en diferentes países y también sus características, si bien representan el mismo fenómeno general de globalización, tienden a variar de un país a otro. De modo que, al hablar de globalización en forma general, sólo se está trazando un cuadro tosco de algunos de los rasgos de este fenómeno y no todos los aspectos mencionados son válidos en todos los casos.

Como ya se dijo, existen semejanzas y diferencias entre el proceso intranacional y el internacional. La historia de la globalización intranacional presentó una multiplicidad de características de las cuales se mencionaron aquí sólo aquellas que más interés tienen para el parangón propuesto. ¿Se puede pensar en una repetición de las consecuencias de las primeras globalizaciones? ¿Podría la historia enseñarnos algo al respecto? Alguien ha dicho que la historia es una excelente maestra, pero tiene pocos discípulos. ¿Podría ser esto aplicable al problema que se trata aquí?

¿Y, cómo se relacionan los hechos y transformaciones aludidas, con el pensamiento de los economistas en aquellos períodos? En primer lugar, las diferentes formas en que el fenómeno ha sido enfocado y la importancia que se le ha dado. En lo que sigue se mencionan brevemente algunos de estos temas.

SEGUNDA PARTE

IMPORTANCIA DEL TEMA BAJO DIFERENTES ÁNGULOS

¿Es o no es importante el problema de la distribución del ingreso? Hace una generación Bronfenbrenner planteó el dilema en esta forma: ¿Es la distribución un problema lo suficientemente importante para justificar estudios serios?, y si la contestación es afirmativa, ¿por qué? La publicación señala que en el período en que escribe (alrededor de 1970) se observa entre los economistas contemporáneos “un notorio nerviosismo al tratar con la teoría de la distribución” que contrasta con la confianza con que presentan otros temas de economía.

En períodos pasados y de acuerdo con la orientación de distintas escuelas y autores, se han asignado diferentes grados de importancia al tema y la forma explícita o implícita en que se le trata. Viene a la mente la formulación lapidaria de Ricardo acerca de que “determinar las leyes que regulan la distribución es el principal problema de Economía Política”. Para él, según lo expresa en una carta dirigida a Malthus, economía política y el análisis de las leyes de la distribución coinciden: “La Economía Política es una investigación sobre las leyes que determinan la división del producto industrial entre las clases que concurren a su formación”. Una opinión más cercana a la actualidad es la de John Bates Clark: “Para el hombre práctico y por lo tanto para los estudiosos, la mayor importancia se relaciona con un solo problema económico, el de la distribución de la riqueza entre los diferentes aspirantes” (Clark, 1899, 14).

Aunque Clark habla en esta cita de 'riqueza' está claro que se refiere a la distribución del ingreso. Pero añade un elemento nuevo: la diferencia, por una parte, entre el nivel absoluto de las remuneraciones y, por la otra, la participación, especialmente de los trabajadores, en el reparto del ingreso global de la comunidad. "El bienestar de las clases trabajadoras depende de si perciben mucho o poco; pero su actitud hacia las otras clases —y por lo tanto la estabilidad del Estado Social— depende principalmente de la cuestión de si el monto que perciben —sea grande o pequeño—, corresponde a lo que ellos producen. Si produjeran un monto pequeño de riqueza y lo percibieran totalmente, no buscarían revolucionar la sociedad; pero si resultara que producen un monto elevado y sólo perciben una parte de él, muchos de ellos se volverían revolucionarios y todos tendrían el derecho de hacerlo" (ibídem).

La idea de que la distribución no tiene importancia, aparece a veces en forma implícita. En este sentido se puede citar a Pigou en su obra *La economía del bienestar* (1946), en la que analiza el bienestar económico en los capítulos: "El bienestar económico y las variaciones en el volumen del dividendo nacional" y "El bienestar económico y las variaciones en la distribución del dividendo nacional". Estos capítulos empiezan con el postulado: "Es evidente que siempre que no disminuya el dividendo que va a parar a mano de los pobres, los aumentos en el volumen del dividendo total de la nación, aislados de toda otra causa, supondrán también incrementos del bienestar económico" (ibídem, 70). (La expresión 'dividendo' que se emplea aquí se debe tomar en el sentido de 'ingreso'). Implícitamente, la distribución no se toma en cuenta. Si todo el aumento del ingreso nacional va a parar a manos de los ricos, esto, de acuerdo con el dictamen mencionado, representaría un 'incremento del bienestar', sin tomar en cuenta que, en términos relativos, la cuota-parte de los pobres que, numéricamente pueden representar la mayoría de la población, ha disminuido. En este análisis la distribución no tiene importancia.

Más directamente esta idea se encuentra en Henry C. Simons: "Nuestro problema principal es la producción. El hombre común o la familia media tienen un interés mayor en el tamaño de nuestro ingreso global que en cualquier posible redistribución del ingreso". (Simons, 1948, 5) Pero ninguna de las opiniones negativas es tan radical como la de Friedrich von Hayek: "Nadie distribuye ingreso en un sistema de mercado [...] hablar de una distribución justa o injusta es por ende un disparate... todos los esfuerzos de lograr una distribución 'justa' habrán de dirigirse por lo tanto a convertir el orden espontáneo del mercado en... un sistema totalitario" (Hayek, 1966, 9, citado por Bronfenbrenner, 1971, 11).

La escuela marxista a su vez postula la preeminencia del modo de producción. A cada modo de producción corresponde un determinado modo de distribución. Fundamentalmente prevé un cambio radical en la distribución de los ingresos, el cual sería la consecuencia inevitable de cambios más profundos en el sistema económico. Sin embargo, en la práctica, la política llevada a cabo

en la ex Unión Soviética y los otros países de inspiración marxista no excluía medidas específicas ad hoc de redistribución del ingreso. Y aún se planteaba su justificación, en teoría, para contribuir con recursos monetarios a las necesidades de la esfera improductiva y de quienes en ella trabajan.

Lo anterior demuestra la amplitud de discrepancias que se observan en la apreciación del tema de la distribución entre diferentes autores y escuelas de pensamiento. En el período entre las dos guerras mundiales la preocupación de los economistas de los países industrialmente avanzados acerca de la distribución fue muy marcada. En este período y especialmente en los años de la crisis económica, nace una abundante literatura que de diferentes maneras aborda el tema de la distribución y sirve de inspiración a los movimientos políticos de su tiempo. Los regímenes comunistas incluyen el derecho al empleo en sus constituciones fundamentales y en los países de Occidente la expansión del Seguro Social llega a la formulación de Beveridge “desde la cuna hasta la sepultura”.

Si bien la personalidad dominante de este período es John Maynard Keynes, hay que recordar el grupo de destacados economistas alrededor de él y el nacimiento de un pensamiento económico latinoamericano que ab initio concede importante espacio a la distribución del ingreso. Keynes nunca ofreció una teoría de la distribución del ingreso como tal, pero su enfoque innovador arrasa con los fundamentos de las teorías de la distribución del ingreso entonces prevalecientes en Europa. La importancia, si bien indirecta, pero no por esto menos impactante de la obra de Keynes sobre el razonamiento acerca de la distribución del ingreso ha sido señalada en varias oportunidades. Así: “Hay que subrayar que es la publicación de la Teoría General de Keynes la que abre nuevas vías a los economistas para analizar la influencia de la distribución del ingreso sobre los principales agregados macroeconómicos. Específicamente, la propensión marginal a consumir y el multiplicador son los instrumentos para comprender, y posiblemente medir, el impacto de cambios en la distribución sobre el nivel de la actividad económica a través de la distribución. Aunque el mismo Keynes no reunió todos estos elementos para formular una teoría general de la distribución, abrió caminos para que otros lo hicieran. Los economistas más destacados entre los que aplicaron los conceptos keynesianos a la distribución del ingreso son Kaldor, Kurihara y Weintraub. A estos podría añadirse también Joan Robinson, quien trató el tema brevemente y, desde luego, a Kalecki. Pero este último, aunque razonando básicamente con conceptos keynesianos, introdujo en su teoría ideas propias. Una característica de las teorías elaboradas por los seguidores de Keynes es su manejo de variables macroeconómicas, las mismas con que opera Keynes. Esto las distingue de las teorías marginalistas cuyos razonamientos descansan principalmente en la microeconomía. Otro economista quien suministró los argumentos más contundentes en contra del enfoque marginalista y a favor de una visión global del tipo keynesiano fue Piero Sraffa. Algunos consideran que la contribución de Sraffa crea una plataforma para

una síntesis entre el pensamiento clásico, especialmente el de Ricardo, el marxista y el keynesiano” (Urduaneta, 1996, Vol. I, 187).

La contribución de John R. Hicks, por el impacto que produjo sobre las consideraciones relacionadas con la distribución del ingreso, merece atención especial. Casi todas las obras de Hicks tienen implicaciones para la distribución del ingreso. Entre sus contribuciones más conocidas y comentadas está el concepto de la elasticidad de sustitución entre factores de producción, que expresa la facilidad con la cual un factor puede ser sustituido por otro. Este análisis tiene las siguientes hipótesis: competencia perfecta tanto en el mercado de productos como en el de los factores; la función de producción es homogénea y una escala de producción de rendimientos constantes, o sea, coeficientes de producción independientes del volumen de producción. Hicks está consciente de las serias dificultades en este aspecto y propone varios medios para remediar los defectos. Pero al abandonar la condición de competencia perfecta se está abandonando también la elasticidad de sustitución simple, que se reemplaza por otro concepto más complejo que llama elasticidad combinada de sustitución. Este concepto, presentado en su *Theory of wages* en 1932 fue objeto de grandes polémicas en las que participaron Kahn, Lerner, Meade, Joan Robinson, Sweezy, Kalecki y Kaldor; quienes opinaron que el concepto era de gran interés y una contribución valiosa al estudio del problema de los efectos del crecimiento sobre la distribución del ingreso. Junto con el concepto de la elasticidad de sustitución Hicks introduce el parámetro ‘medida de explotación’, acerbamente criticado por Wassily Leontief. Sin embargo, el concepto de explotación fue recogido más recientemente por algunos economistas norteamericanos. Así, por ejemplo el libro de John E. Roemer *A general theory of exploitation and class* en el que plantea la idea de explotación y clases en diferentes sistemas económicos, incluso en la economía socialista. Cabe hacer mención especial de la obra de Kalecki por el papel que atribuye a dos elementos que juegan un papel crucial en los países latinoamericanos: el monopolio y los precios de las materias primas.

Puesto que trata directamente el tema de las presentes notas, hay que mencionar un artículo que Eli Heckscher (1950) escribió sobre el efecto del comercio exterior sobre la distribución del ingreso⁸ que hoy se considera un clásico teórico en este tema. En primer lugar Heckscher se refiere a la influencia del comercio exterior sobre el ingreso total de un país; luego examina su incidencia en la distribución del ingreso y la dirección y límites de la redistribución que provoca. Estos dependen en parte de la movilidad o inmovilidad de los factores de la producción. Heckscher resume las conclusiones a que llega como sigue: “Bajo un régimen liberal anticuado, se pueden levantar objeciones al libre comercio desde el punto de vista de la distribución del ingreso, sobre todo si los

8. Escrito originalmente en sueco en el *Ekonomisk Tidskrift*, el artículo fue considerado de tanto interés que la American Economic Association lo reprodujo, en inglés, en *Readings in the theory of International Trade*.

impuestos son proporcionales al ingreso. Sin embargo, el comercio libre, si se combina con una deliberada redistribución del ingreso, es mejor que cualquier otra política comercial porque crea la *posibilidad* para una satisfacción máxima de las necesidades humanas, como quiera que se defina este término, una posibilidad que no existe bajo ningún otro sistema comercial” (Heckscher, 1950, 300).

LA REALIDAD Y SU IMAGEN ESTADÍSTICA

La distribución del ingreso afecta intereses creados. Y se ha insinuado que el ‘notorio nerviosismo’ de los economistas al tratar este tema tenga algo que ver con esto.⁹ La contrapartida de este fenómeno en el campo de la información estadística es que es difícil llegar a obtener datos sobre la distribución existente. El relevamiento de datos en este aspecto encuentra efectivamente grandes dificultades. Un investigador de experiencia ha afirmado que es más fácil obtener datos sobre los más íntimos detalles de la vida sexual de las personas que sobre sus ingresos. Si bien esto es innegable, existe también reticencia por parte de las instituciones estadísticas a indagar acerca de ingresos, que frecuentemente se considera un área escabrosa. Pero reticencia existe también en otras materias que las autoridades en estadísticas se esfuerzan por recoger y tanto en estos aspectos como en los del ingreso no se puede esperar más que una aproximación a la realidad. Parecería que la desgana de las autoridades estadísticas en este campo va más allá de las dificultades que efectivamente se presentan. Aunque se tratara de una aproximación, los datos sobre la distribución del ingreso que se pueden recoger por medio de encuestas debidamente diseñadas contribuirían significativamente a apoyar el trabajo teórico en este campo. El grado de acuracidad es una consideración importante. Y el grado que se necesita es función del uso que se va a hacer de los datos. Las cifras del ingreso nacional representan una parte crucial del inventario estadístico de cualquier nación hoy en día, a pesar de que su recolección confronta obstáculos similares a las de los datos sobre la distribución del ingreso. A falta de datos –por aproximativos que sean– sobre la distribución del ingreso, se usan cifras sin base alguna y al gusto de analistas interesados. La disponibilidad de datos estadísticos sobre la distribución del ingreso ha ido mermando en función opuesta a la necesidad de su uso en un período de grandes alteraciones en la distribución. El área en que se han hecho intentos de recabar información es el de la pobreza, y aunque meritoria, esta información es de tipo puntual y trata a las capas de ingresos bajos como objetos y no como sujetos activos. Por esta razón no se presta para el análisis de la situación del cuerpo social entero y no permite ver las interrelaciones y conexiones que son indispensables para una comprensión cabal y una política eficaz y al mismo tiempo factible. Las cuentas

9. Y no sólo entre los economistas. En la reciente reunión interamericana sobre la corrupción, apenas se mencionó la relación entre la sesgada distribución del ingreso y la corrupción. Hubiera sido útil releer a Irving Fisher, quien consideraba que la prostitución y la corrupción tenían su raíz en la desigualdad de los ingresos.

nacionales son un buen ejemplo de la utilidad que puede tener la información que cubre todos los sectores de la nación y la información sobre la distribución del ingreso de la nación es parte de esta contabilidad. Muchos países, sin embargo, omiten esta información en su contabilidad nacional.

La discrepancia que puede existir entre la data estadística y la realidad fue señalada recientemente: "A los argumentos del crecimiento estadístico, (los pueblos) oponen sabiamente la evidencia de su día a día. Y, desde luego, no hay argumento más contundente que la realidad, sobre todo cuando se mide con parámetros humanos, en términos de calidad de vida" (Roosen, 1960). La discrepancia entre la realidad –tal como la sienten en carne propia los ciudadanos– y las representaciones estadísticas no significa necesariamente que los datos estadísticos sean falsos o que las impresiones subjetivas de las personas sean erradas: la explicación más plausible es que la discrepancia se debe a cambios en la distribución del ingreso.

DISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO

Desde el inicio de los trabajos sobre la distribución, ésta se ha relacionado en el análisis con el crecimiento de la economía. De nuevo, el ejemplo más conocido es el de Ricardo, cuya visión pesimista se debía a su predicción de que la distribución del ingreso, tal como la veía, llevaría a un estancamiento de las fuerzas creativas de la economía. En relación con el progreso económico impulsado por el adelanto de la tecnología, Hicks consideraba –aceptando en ello la opinión de Pigou– que existía la posibilidad de que el progreso económico pudiera "hacer más pobre al pobre y más rico al rico", pero que ello era bastante improbable. Para Kuznets el desarrollo traía una distribución más sesgada en una primera fase y una disminución de las desigualdades en una fase posterior. Desde entonces muchos se han preguntado cuánto tiempo ha de pasar hasta llegar a esta segunda fase, en la que tiende a desaparecer la excesiva polarización.

La tendencia a relacionar la distribución del ingreso con el progreso tecnológico se hizo más explícita a medida que en el panorama de la literatura económica se hizo presente el concepto de desarrollo. Es aquí que resalta la importancia de los autores latinoamericanos y, entre todos, la de Raúl Prebisch.

EL ENFOQUE LATINOAMERICANO

El enfoque latinoamericano tiene varias características que lo distinguen. La creación de un mercado nacional que dominaba los mercados subregionales y locales se realizó (y en algunos casos se sigue realizando) en los diferentes países latinoamericanos en condiciones y tiempos diferentes a los de Europa y otras regiones. Aunque no ajeno a las ideas generales de la literatura mundial, el enfoque latinoamericano se fundamenta en las condicio-

nes y experiencias específicas de la región.¹⁰ A esto contribuyó la circunstancia de que muchas de estas ideas se formaron en el seno de la Comisión Económica para América Latina. En los trabajos abundan referencias a la situación específicamente latinoamericana, en cuanto a la inserción de sus economías en el circuito mundial y la relación entre los países del centro y de la periferia. En el tiempo en que se publican las principales obras de este grupo esta inserción ya va ejerciendo una influencia profunda en la distribución entre las naciones del centro y de la periferia y sobre la distribución del poder político-económico interno y de los ingresos de cada país. Pero la intensidad y características específicas de estas influencias en aquel período eran distintas a las que aparecen con el viraje hacia la globalización mundial, como la que se está viviendo en la actualidad. También aparece en estos trabajos la particular estructura interna de las economías y el peso y sobrevivencia de características sociales y políticas tradicionales heredadas de un pasado, no tan lejano, que sigue ejerciendo su influencia en muchos aspectos que atañen el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Ver Urdaneta, 1996).

Muchos son los autores latinoamericanos que trataron específicamente la distribución del ingreso en las condiciones de la realidad de estos países. Entre ellos se puede citar además de Raúl Prebisch a Celso Furtado, Aníbal Pinto, Armando di Fillipo, Alejandro Foxley, Leopoldo Solís, Fernando Cardoso Pedrao, D. F. Maza Zavala, T. E. Carrillo Batalla, H. Malavé Mata, Alonso Aguilar, Miguel Urrutia, Carlos Massad, Héctor Valecillos, Jorge Graciarena. Algunos han tratado aspectos específicos relacionados con la prevalencia de un determinado sector, como el petróleo o la minería. Así, por ejemplo Asdrúbal Baptista en el caso del petróleo venezolano. Varios de estos autores han cambiado su enfoque en vista del cambio de las condiciones imperantes, lo cual no implica necesariamente que las ideas expresadas por ellos anteriormente hayan perdido su valor cognoscitivo.

La figura dominante en la pléyade de economistas latinoamericanos fue sin lugar a duda Raúl Prebisch. Con respecto al desarrollo y la repartición de sus frutos, considera que en América Latina tres son las principales manifestaciones que obstaculizan el desarrollo (Prebisch, 1963, 138):

- a) la desigualdad entorpece la movilidad social,
- b) la estructura social se caracteriza por el privilegio en la distribución de la riqueza y por consiguiente del ingreso, lo que debilita el incentivo a la actividad económica y,

10. Este pensamiento en cambio parece haber ejercido una influencia en algunos autores de los países industrializados. Por ejemplo, Helmut Arndt expresa ideas muy afines al pensamiento latinoamericano. Véase Arndt, 1975.

- c) este privilegio distributivo no se traduce en un fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad.

El criterio por el cual Prebisch propone se juzgue un sistema económico es por su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Señala que en América Latina “mientras el 50% de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5% de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales” (ibíd, 139).

Considera que sólo con una política de austeridad para este grupo, junto con aportes de recursos internacionales, se podrían hacer realidad los dos postulados de un sistema económico eficaz. O sea, para Prebisch no se trata de tomar ingresos de un extremo de la escala y repartirlos en el otro extremo, sino de utilizarlos para incrementar la formación de capital, lo que constituye un concepto dinámico de redistribución. En su opinión el problema se nos plantea en forma diferente de lo que sucedió en los países avanzados: “Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento (un mínimo del 3%) no podría conseguirse sin una fuerte compresión del consumo de los grupos de altos ingresos. [...] En la evolución capitalista de los países más avanzados [...] la acumulación de capital se operó allí primeramente y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora –y tienen que plantearse– en forma simultánea [...] sin un cambio en la estructura social no habrá aceleración del desarrollo económico” (ibídem).

Prebisch no pierde de vista que la desigualdad en la distribución del ingreso puede ejercer una influencia decisiva como incentivo a la actividad económica. Pero considera que en los países latinoamericanos prevalecen ciertas formas de privilegio que debilitan considerablemente el incentivo al progreso técnico en todas sus manifestaciones. Por un lado la fuerte desigualdad en la propiedad de la tierra frena la introducción de técnicas modernas y de explotación intensiva, y por el otro, en la industria, la protección exagerada desempeña un papel similar, porque tiende a reducir el grado de competencia.

“Tras el amparo de elevados aranceles y otras restricciones o prohibiciones a las importaciones se han difundido prácticas limitativas de la competencia, cuando no virtuales combinaciones de tipo monopolístico. [...] La forma viciosa en que el sistema económico funciona tiene su raíz precisamente en esto: el ingreso personal no guarda relación estrecha con la aportación efectiva, de quienes lo reciben, al proceso económico y social” (ibíd, 177).

En su última obra Prebisch se vuelve más radical: “Tras larga observación de los hechos y mucha reflexión, me he convencido que las grandes fallas del

desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo" (idem, 1981, 14).

Y continúa diciendo: "Trátase de fallas de un capitalismo imitativo. Se está desvaneciendo el mito de que podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros [...] El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla. (Existe) contradicción entre el proceso económico y el proceso democrático. Porque el primero tiende a circunscribir los frutos del desarrollo a un ámbito limitado de la sociedad. En tanto que la democratización tiende a difundirlos socialmente. Y esta contradicción, esta tendencia conflictiva del sistema, tiende fatalmente a su crisis, al desenlace inflacionario con graves consecuencias de todo orden [...] Aquella distribución tan inequitativa de los frutos del desarrollo se debe primordialmente a la apropiación por los estratos superiores de la estructura social de una parte considerable del fruto del progreso técnico en forma de excedente económico. El crecimiento continuo del excedente es una exigencia dinámica del sistema, porque constituye la fuente principal de acumulación de capital reproductivo que acrecienta la productividad y multiplica el empleo. Sucede, sin embargo, que una parte importante del excedente se destina por los estratos superiores a la imitación del consumo de los centros. Hay un desperdicio ingente del potencial de acumulación de capital en la sociedad privilegiada de consumo. Y también desperdicio en la exagerada succión de ingresos por los centros. Y no es ajena a ello la hipertrofia del Estado, consecuencia en gran parte de las mismas fallas del sistema" (ibídem).

Al discutir los diferentes enfoques teóricos, Prebisch asienta: "Me he persuadido de la imposibilidad de explicar el desarrollo y, por tanto, la distribución del ingreso, en el marco de una mera teoría económica" (ibídem).

Esta afirmación puede extrañar. Parece que se relaciona con lo dicho por él más adelante en su obra acerca de que el mercado puede ser instrumento de eficacia económica, pero no de eficacia social. Sin embargo, en vez de reducir el ámbito de la teoría económica se podría pensar en introducir en ella factores sociales. Al fin y al cabo, ¿la clasificación de los factores de la producción en "empresarios" y "trabajadores" no es una clasificación de tipo social?

RECAPITULACIÓN

Las notas que se presentan aquí no pretenden dilucidar los problemas que se presentan en la distribución del ingreso en la era de la globalización mundial, sólo llamar la atención sobre su importancia en este período, similar a la que tuvo durante las globalizaciones internas y, promover un examen acerca del valor de los trabajos de economistas —sobre todo los del período de la globalización económica interna—, para aclarar los dilemas que aparecen en la actualidad.

Como ya se mencionó anteriormente, la globalización intranacional se extiende sobre diferentes períodos en diferentes áreas del mundo y con características particulares según el período y el lugar. Concomitantemente ostentan rasgos comunes tanto en lo que concierne a la expansión de los intercambios, el favorecimiento de unos estamentos con perjuicio de otros, mayor flexibilidad en las transacciones y para los individuos mayor libertad, y tanto en el sentido de verse libre de obligaciones tradicionales como de verse privados de protección de la que habían gozado antes. En los países europeos la fase inicial de la globalización intranacional (si se puede usar esta expresión en los tiempos en que las naciones se están formando) acaba con el régimen feudal y destruye la estructura gremial. Junto con la pesada rigidez de los gremios, que frenaba los avances técnicos y de mercadeo, desaparecen también aquellas relaciones familiares y humanas que, si bien limitativas en muchos aspectos, ofrecían cierto grado de permanencia y seguridad para sus miembros. La libertad del trabajo que se inaugura permite un extraordinario avance tecnológico y productivo con un reparto de sus beneficios marcadamente sesgado.

La desaparición del feudalismo en el marco de la extensión de las transacciones económicas presenta el cuadro que Will y Ariel Durant describen en esta forma: Año tras año la economía inglesa iba cambiando; en vez de descansar en la tierra —elemento estático— se apoyaba cada vez más en el dinero —elemento móvil—. Al mismo tiempo jamás la distancia entre ricos y pobres había sido tan grande. “La remuneración de los servicios del trabajador durante la primera mitad del siglo XVII bajó al punto más bajo, porque el precio de los alimentos aumentó mientras los salarios permanecieron estacionarios [...] La nueva clase negociante aunque apreciaba sus monopolios y tarifas proteccionistas, exigía una economía libre, en la cual los salarios y los precios se determinarían por la oferta de trabajadores y de productos, en la cual no habría ningún control feudal o gubernamental de producción, distribución, beneficios o propiedad [...] [en cambio] los barones y sus labriegos se aferraban a los conceptos feudales de obligaciones mutuas y responsabilidad de grupo, a la regulación estatal de salarios y precios y de límites impuestos por la costumbre y la Ley a las condiciones de empleo y beneficios. Los barones protestaban que la nueva economía mercantil que producía para el mercado nacional e internacional desgarraba las relaciones sociales y la estabilidad social” (Durant, T. VII, .185).

¿Qué semejanzas y desemejanzas cuando se trata de la globalización mundial? Esta también avanza paulatinamente, con períodos en que el progreso es lento y se presentan incluso retrocesos y otros, en que la globalización es arrolladora. Desigual es no sólo el ritmo, sino también la intensidad en diferentes partes del globo. Algunos países sufren el impacto de la globalización mundial mientras todavía no han realizado su globalización interna. Y esto a su vez repercute sobre su papel en la globalización internacional. Desde el fin de la segunda guerra mundial se presencia un importante aumento del comercio mundial y una declinación de los obstáculos a la

mundialización de los mercados; un desarrollo acelerado de la tecnología, especialmente de la comunicación y de las finanzas, y más recientemente ello va acompañado de una transformación en la estructura de las empresas y las condiciones de empleo. La legislación que concierne a las condiciones laborales tiende a abandonar mucho de lo que se había considerado como conquistas laborales. Desaparecen muchas de las prerrogativas de las cuales habían gozado los sindicatos obreros. Se debilita el movimiento sindical y el número de trabajadores sindicalizados se reduce. Aunque no se habla de la "libertad del trabajo", expresión que se usó en circunstancias históricas anteriores, se introduce el concepto de "flexibilidad". Flexibilidad en el mercado de trabajo y, en busca de la competitividad, también flexibilidad en la estructura de la empresa. Siguiendo este concepto la empresa emplea un núcleo de trabajadores seguros y bien pagados y el resto de los trabajadores son "trabajadores periféricos", casuales, con contratos de corto plazo, trabajadores a domicilio o utilizan subcontratación para obviar las prestaciones laborales. Los empleos se vuelven inseguros, crecen los empleos precarios, mal pagados y temporales. Aumenta el número de trabajadores a domicilio, el trabajo negro y el sector "informal".

En consecuencia, un reparto fuertemente desigual de los frutos del avance productivo, con ingresos altos para un grupo reducido y compresión de los ingresos medianos y bajos, lo que intensifica la concentración, tanto geográfica como social. A más largo plazo la globalización intranacional elevó el nivel absoluto de todos los ingresos, pero este plazo fue de un largo considerable y no eliminó las diferencias relativas. Al tratarse de la globalización mundial es prematuro opinar si en el largo plazo las consecuencias serán similares y cuánto habrá que esperar para ello.

BIBLIOGRAFIA

- Amin, Samir, (1988), *La desconexión*, Edición del pensamiento nacional. Buenos Aires.
- Arndt, Helmut, (1975), *Markt und Macht*, Mohr, Tubinga.
- Bronfenbrenner, Martin, (1971), *Income Distribution Theory*, Macmillan, Londres.
- Clark, John Bates, (1899), *The distribution of wealth*, Macmillan, Nueva York.
- Durant, Will y Ariel, (1961), *The story of civilization*. Simon and Schuster, Nueva York.
- Fanno, Marco, (1952), *La teoría económica della colonizzazione*, Edizioni Scientifiche Einaudi, Turin.
- Hayek, Friedrich A., (1966), von Tokio, "Principles of a Liberal Social Order", mimeografiado, Mont Pelerin Society.
- Heckscher, Eli, (1950), "The effect of foreign trade on the distribution of income", *American Economic Association Readings in the theory of International Trade*, The Blakiston Company, Filadelfia y Toronto.
- Hicks, John R., (1932/1966), *The Theory of Wages*, Macmillan, Londres.

- Kalecki, Michal, (1942), "A theory of profits", *Economic Journal*, Royal Economic Society, (junio-sept.).
- Knorr, Klaus and Baumol, William, (1961), *What price economic growth?*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1961.
- Kuznets, Simon, (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, (marzo).
- Lydall, Harold, (1979), *A theory of income distribution*, Clarendon Press, Oxford.
- Pigou, A. C., (1946), *La economía del bienestar*, Aguilar, Madrid.
- Prebisch, Raúl, (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ___ (1981), *Capitalismo periférico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Roemer, John E., (1982), *A general theory of exploitation and class*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Roosen, Gustavo, "De las explicaciones a las soluciones", *El Nacional*, Caracas (21 junio 1996).
- Schumpeter, Joseph, (1946), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Claridad, Buenos Aires.
- Simons, Henry C., (1948), *Economic policy for a free society*, University of Chicago Press, Chicago.
- The Guardian Weekly*, (19 mayo 96), Inglaterra.
- Urdaneta de Ferrán, Lourdes, (1996), *Historia del pensamiento sobre la distribución del ingreso*, Fondo Editorial Fintec, Caracas.

POLÍTICA SOCIAL Y RECREACIÓN AL AIRE LIBRE

Yudi Chaudary

PROFESORA DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

RESUMEN

El Estado debe garantizar al venezolano la oportunidad de disfrutar de los escenarios al aire libre. Las comunidades deben tomar conciencia de la necesidad de conservar, para las generaciones futuras, los espacios naturales existentes en su lugar de residencia.

Se requiere de una combinación de esfuerzos entre el deber del Estado y la obligación de la comunidad. Consideramos fundamental el establecimiento de un sistema de recreación al aire libre para proteger, conservar y utilizar las áreas naturales, respondiendo a los valores, inquietudes, sentimientos y aspiraciones de los residentes en determinada localidad.

La recreación al aire libre es una necesidad que debe ser considerada en la planificación de las políticas del Estado para posibilitar las intensas vivencias personales que sólo se logran en una integración hombre-ambiente.

El presente trabajo es un resumen de la Tesis de Grado presentada en el Programa Integrado de Postgrado de Seguridad Social, para optar al título de Magister Scientiarum en Seguridad Social.

En Venezuela las alternativas de recreación al aire libre han tenido poca divulgación, y la mayor parte de la población desconoce las potencialidades que encierra y las experiencias que puede vivir mediante las actividades realizadas en contacto con la naturaleza.

Este tipo de recreación puede resultar interesante y atractiva para todos los miembros del grupo familiar. Utilizar la imaginación y desplegar las habilidades para enfrentarse a los inconvenientes del medio ambiente natural, ha llegado a ser un desafío para las comunidades, las familias, grupos juveniles, niños y viejos. Las personas de todas las edades tienen oportunidad de entablar conversaciones, establecer relaciones humanas, encontrar diversiones y satisfacciones disfrutando de actividades al aire libre.

Cuando se destaca la importancia de estas actividades, nos estamos refiriendo a las que realiza el hombre en forma voluntaria en su tiempo libre, en espacios donde puede ampliar sus relaciones y establecer estrecho contacto con la naturaleza, por ejemplo las actividades que se desarrollan en parques naturales, como excursiones, campamentos y caminatas.

Lograr la infraestructura necesaria sólo es posible mediante el establecimiento de una política social de recreación, que permita sumar esfuerzos para lograr un verdadero equilibrio entre el hombre y el ambiente.

A partir de estas consideraciones nuestra investigación se plantea los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL:

Proponer la elaboración de políticas sociales de recreación para ofrecer una verdadera alternativa de uso del tiempo libre al venezolano en la búsqueda de su bienestar social, haciendo particular énfasis en la recreación al aire libre.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Analizar la política social, para examinar el desarrollo de la recreación y su importancia en el bienestar social de la población.
- Caracterizar la recreación al aire libre como una alternativa de uso del tiempo libre de la población venezolana.
- Analizar la situación actual de los espacios destinados a la recreación al aire libre en Venezuela.
- Elaborar una propuesta que contenga los lineamientos fundamentales, para desarrollar una política social de recreación al aire libre en Venezuela.

1. LA POLITICA SOCIAL

El Estado, como garante de la equidad y justicia social debe propiciar la articulación entre lo económico y lo social y, en forma coordinada, permitir a los ciudadanos habitantes del territorio nacional, gozar de los beneficios económicos que generan las diversas fuerzas productivas presentes en el país, en función de lograr el bienestar de la población.

De acuerdo con esto, su objetivo fundamental requiere del establecimiento de políticas que propicien dicha articulación. Las políticas son la expresión del arte de gobernar, ya que generan leyes y órdenes que se constituyen en guías de acción destinadas a cumplir con objetivos preestablecidos. Las políticas

existen como criterios bien elaborados para responder a las miles de preguntas que pueden suscitarse en el manejo y funcionamiento de un país.

El término 'política' describe un plan de acción o una relación predeterminada, cuyo objetivo es regir una acción o relaciones relevantes dentro de un grupo definido. Este grupo puede estar determinado por geografía, costumbres, religión, organización política, problemas e intereses comunes u otros factores.

De esta manera, se pueden definir tantas políticas como actividades se desarrollen en la vida estatal; de tal forma que existen políticas económicas, militares, sociales, fiscales y otras. Dentro de este conjunto de políticas, las más generales y determinantes en una población son las económicas y las sociales.

Las políticas económicas tienen una repercusión marcada en la sociedad, debido a que determinan los principios para producir y generar los ingresos necesarios a los habitantes del país. Las políticas sociales se justifican en el intento de ayudar a lograr el bienestar de la población a través de la utilización de los recursos que resulten de la actividad económica, permitiendo un equilibrio en la sociedad y particularmente desarrollando la plataforma necesaria para permitir que la población con necesidades apremiantes, tenga posibilidades de mejorar su calidad de vida y su bienestar.

La política económica y la social se complementan, una no va separada de la otra; pues lo económico parte de la misma actividad que genera una sociedad en particular, por lo que no se puede hablar de políticas desarticuladas, sin relación alguna. No podrá haber relación comercial que permita un intercambio económico, si no existe una población que genere esta actividad.

Política social es un término difícil de definir, puesto que engloba una gama muy amplia de actividades inherentes al bienestar del ser humano. El hombre es, por naturaleza, un ser social que depende de sus relaciones con otros hombres para satisfacer necesidades básicas, y requiere de la organización de un sistema de relaciones para desarrollar su vida.

La política social puede definirse como:

...la concepción de planes y la aplicación de medidas por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales, del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada y más en especial todavía de los sectores de menos recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudables de todos, dentro de los lineamientos conjuntos o de gran amplitud (Alcalá-Zamora y Cabanellas, 398).

Para Absalón Méndez Cegarra, es el conjunto de decisiones y medidas de tipo legislativo, programático y administrativo, de carácter general o particular,

definidas y ejecutadas por el Estado, orientadas al desarrollo multilateral tanto del individuo como de la sociedad globalmente considerada (Méndez, 1992, 154).

Estos dos conceptos, reflejan el significado de política social, la cual contempla una serie de elementos haciendo amplio el término. Tiene como objetivo la búsqueda del bienestar y equilibrio de toda la población, a través de la normativa general que contempla la reglamentación jurídica de un país. El fin de la política social se centra en la búsqueda de la justicia social y la solidaridad, entendidos en el sentido de que los beneficios de la relación socioeconómica deben llegar a todos los estratos de la población.

La política social a través del tiempo adquiere mayor vigencia, debido a las necesidades manifiestas de una sociedad emergente. Por lo tanto, se puede considerar, no como un programa para solventar problemas derivados de una situación coyuntural, sino como una ciencia que presupone la ordenación de la sociedad de modo más adecuado, a fin de que todos sus miembros puedan lograr el pleno desarrollo y proyección personal. Se hace imperativo el reconocimiento riguroso de la realidad social, de sus estructuras y de una investigación sobre los objetivos y los modos de acción de la política social.

Los problemas humanos derivados del progreso económico y social, a cualquier nivel que se planteen, sólo encuentran solución por la intervención de una política dinámica, constructiva, que apele a una participación activa de los individuos, de los grupos y de las comunidades, que promueva la responsabilidad y amplíe la solidaridad. La realización colectiva, solidaria y responsable, de lo que constituye un proyecto social, debe estar apoyado en la aspiración del pueblo a más bienestar, más seguridad y sobre todo más justicia.

La política social es la guía rectora de la actividad social del país. Es una forma de actuar, y utiliza como herramientas a la seguridad social, las instituciones, la legislación y los recursos humanos, que permiten su coordinación para satisfacer las necesidades del individuo a fin de mantener los niveles de calidad de vida, logrando que la sociedad llegue a alcanzar el bienestar social.

2. LA RECREACIÓN EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL

La recreación es una necesidad sentida, puesto que el hombre requiere del descanso, la distracción, utilizar el tiempo libre en actividades que le sean placenteras, y desde este punto de vista, es posible afirmar que la recreación es una necesidad básica, tan importante como las otras.

Ahora bien, la recreación también es un valioso instrumento socioeducativo que permite el desarrollo individual y la integración familiar y comunitaria. Ofrece la oportunidad de vivir experiencias con grupos cuya finalidad es encontrar y satisfacer necesidades humanas fundamentales. Los sentimientos de

camaradería, colaboración e integración están prestos a ser desarrollados, lo cual supone a su vez una herramienta valiosa para atacar los problemas de desintegración. Se puede ejemplificar esta situación con la necesidad social de una cancha deportiva para un barrio. Es posible que esa necesidad se haga manifiesta en uno o varios individuos aislados, por ser aficionados al deporte o por interesarle que sus hijos lo practiquen, también una asociación de padres y representantes escolares o un colectivo de jóvenes o un grupo de amigos; quizá toda la comunidad haga suya la reclamación, entonces será ella la que presione y se movilice para lograr créditos, terrenos e instructores.

La recreación sirve a las necesidades del ser humano en tres sentidos: le permite determinar cómo jugar su papel en la sociedad; le ayuda a alcanzar objetivos sociales y colectivos y estimula la socialización permitiendo a la colectividad mantenerse unida. Además, entre otras importantes funciones de la recreación, se citan las siguientes: diversión, para disipar el aburrimiento y la monotonía de lo rutinario; descanso, para reparar la fatiga física y la tensión emocional; y desarrollo personal, para contribuir al crecimiento espiritual y al enriquecimiento de la personalidad.

Particularmente, la recreación al aire libre se puede definir como el conjunto de actividades que el hombre realiza en contacto con la naturaleza; las cuales pueden ser diversas y se atienen al principio de que son realizadas por placer y en forma voluntaria.

El concepto está relacionado con la definición general de recreación, por tratarse de un subsistema de ésta. En este tipo de recreación, se hace énfasis en el uso de los espacios desarrollados o que tienen un alto porcentaje de ambientes naturales, permitiendo que las actividades realizadas sean variadas. De manera que, la recreación al aire libre requiere, en esencia, de espacios naturales o acondicionados para ser usados por la población, donde predomine el ambiente natural.

El desarrollo de este tipo de actividades al aire libre tiene su origen en la misma naturaleza del hombre, quien siempre ha estado en una búsqueda constante por salir de la rutina que le impone el vivir en los muros de concreto que caracterizan a las ciudades y, además, porque el hombre siempre ha preferido el uso y disfrute de las áreas naturales.

La utilización de los espacios para recreación al aire libre sean creados o naturales, requiere que se conjuguen una serie de elementos para convertirlos en una verdadera oferta de recreación. Así, en el estudio de esta problemática no sólo intervienen la creación de espacios, sino que implica políticas dirigidas a la utilización de estas áreas considerando los siguientes elementos:

- a. Tiempo libre.
- b. Espacio.

- c. Poder adquisitivo.
- d. Servicios básicos.
- e. Utilización adecuada de los recursos del Estado.
- f. Educación.
- g. Información.

Estos elementos son importantes e imprescindibles para el buen desarrollo de una política social dirigida a la recreación.

Sin tiempo libre y la disponibilidad de espacio no existen mayores posibilidades de participar en actividades recreativas. Para cumplir con sus objetivos, la recreación requiere de otros servicios los cuales tienen un costo. Se deben elaborar estudios que permitan determinar los costos operativos que representa acondicionar y poner en funcionamiento áreas recreativas destinadas al esparcimiento de la población.

La articulación de los elementos señalados conduce a valorar la recreación como un servicio capaz de mejorar la calidad de vida; implica un desarrollo coordinado de la política social en materia recreativa, permitiendo a la población tener acceso a sus propios recursos naturales como factor de bienestar individual o colectivo.

El problema de la recreación entendida como el uso público de grandes espacios naturales es una cuestión que claramente se vincula con principios sociológico-políticos: en términos de los efectos del gasto público y su impacto en el bienestar de la población. Si el servicio recreativo es demandado por amplios sectores de usuarios potenciales, es posible que éstos, a través de sus representantes, puedan influir en un reparto del presupuesto nacional, de modo que haya una partida destinada a la creación de áreas recreativas cuya utilidad, es para los demandantes, tan legítima como la que se deriva de otros objetivos presupuestarios. El asunto adquiere un gran alcance ético cuando se decide, por ejemplo, inversiones y gastos en reservas de caza (con uso muy restringido) y a la vez existe una alternativa de oportunidad hacia la creación de parques nacionales con posibilidades de atender gran número de usuarios (López de S., 1975, 34).

En este contexto, el estudio de la recreación al aire libre en cualquier ciudad exige un análisis de los espacios existentes y su relación con los elementos antes mencionados, a fin de convertir esta actividad en una verdadera posibilidad de recreación para las personas, grupos y comunidades.

Venezuela cuenta con grandes extensiones de tierra y múltiples paisajes, desde costas, llanos, bosques húmedos, montañas nevadas, selva amazónica, desiertos, sierras tropicales, que permiten visualizar el contraste geográfico de esta tierra, y afirmar que además de la recreación en instalaciones cerradas cuyas estructuras son recuperables, debe estimularse la recreación al aire libre,

la cual puede ser desarrollada fácilmente en un país que posee el elemento básico, el espacio. Realmente se trata de una verdadera alternativa de esparcimiento para la población venezolana, que cada día cuenta con menos espacios acondicionados para el uso positivo del tiempo libre.

Las áreas naturales en Venezuela se encuentran protegidas por una figura que se denomina ABRAE (Áreas Bajo Régimen de Administración Especial). Este régimen especial, está constituido por un conjunto de normas y reglas que tienen por objeto la defensa, conservación y mejoramiento de determinados espacios, cuyas características y condiciones ecológicas difieren de la estructura y composición geográfica, paisajística, topográfica y sociocultural del resto del territorio nacional. Esto hace indispensable la formulación de criterios especiales en torno a la forma de aprovechar y preservar esos espacios.

Entre los fines del Régimen de Administración Especial se encuentran:

- a) Reproductores: reservas forestales, de fauna e hidráulicas.
- b) Recreacionales, científicos y educativos (parques y monumentos nacionales).
- c) Recreacionales y de esparcimiento: parques de recreación a campo abierto de uso intensivo.
- d) Recreacionales y protectores: áreas verdes en centros urbanos.
- e) Protectores: zonas protectoras, refugios de fauna, santuarios de fauna, reserva de regiones vírgenes.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y el Régimen de Administración Especial específica: constituyen áreas bajo régimen de administración especial, las áreas del Territorio Nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo, conforme a las Leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

- Parques Nacionales
- Zonas Protectoras
- Reservas Forestales
- Áreas Especiales de Seguridad y Defensa
- Reservas de Fauna Silvestre
- Refugio de Fauna Silvestre
- Santuarios de Fauna Silvestre
- Monumentos Naturales
- Zonas de Interés Turístico
- Áreas sometidas a un régimen especial, consagradas en los convenios internacionales.

Otras áreas bajo Régimen de Administración especial:

- Zonas para la construcción de embalses
- Costas marinas de aguas profundas
- Hábitats acuáticos especiales para la explotación o uso intensivo controlado.
- Areas terrestres y marítimas con alto potencial energético y minero.
- Zonas de aprovechamiento agrícola
- Planicies inundables
- Areas rurales de desarrollo integrado
- Areas de protección y recuperación ambiental
- Sitios de patrimonio histórico cultural o arqueológico
- Reservas nacionales hidráulicas
- Areas de protección y obras públicas
- Areas críticas con prioridad de tratamiento
- Areas boscosas bajo protección
- Reservas de biosfera
- Areas de frontera

En la lista que abarca la gran cantidad de áreas protegidas, están incluidas todas las zonas que constituyen la oferta de recreación al aire libre en Venezuela.

Estas áreas son las siguientes:

- a) Parques nacionales
- b) Monumentos naturales
- c) Lotes boscosos
- d) Reservas forestales
- e) Playas
- f) Parques recreacionales
- g) Embalses

La Providencia dotó a Venezuela de una variedad y belleza de recursos paisajísticos únicos en el mundo. El disfrute, la contemplación y vivencias en estos escenarios naturales, para las generaciones actuales y del futuro, deben ser objeto de una política especial del Estado, en términos de convertir las actividades de recreación en espacios naturales, en opciones de uso positivo del tiempo libre de todos los venezolanos.

Actualmente dos situaciones atentan contra el uso y disfrute de las áreas naturales de Venezuela. La primera, el descuido, deterioro y abandono de estos espacios poniendo en peligro nuestra herencia paisajística. La segunda, la carencia de un sistema que permita la conservación, mantenimiento y preservación de las áreas mediante estructuras administrativas adecuadas y acordes con las necesidades de la comunidad.

Del análisis y estudio de las potencialidades naturales y paisajísticas que tiene Venezuela, nos surge la inquietud por buscar una solución al problema del descuido, abandono y deterioro de los espacios naturales. Esta situación permite presentar una propuesta para establecer un sistema de recreación, que consideramos fundamental para desarrollar una política de recreación al aire libre.

3. PROPUESTA: SISTEMA PARA RECREACION AL AIRE LIBRE EN VENEZUELA

Un sistema que sirva a los intereses, aspiraciones y sentir del pueblo venezolano requiere el desarrollo sistemático y orgánico de diversos factores que contribuyan a un verdadero disfrute y conservación de las áreas naturales. Un sistema como el que exponemos requiere:

1. Definir la Política Social de Recreación
2. Especificar la definición, contenido y competencia del Municipio (Alcaldía, Juntas Parroquiales, Asociaciones de Vecinos), de acuerdo con la Legislación.
3. Establecer los entes que servirán de apoyo para desarrollar la política de recreación.
4. Establecer el Sub-sistema de Recreación al Aire Libre
 - 4.1. Determinar los entes estatales técnico-administrativos, que pauten el uso y normativas de los espacios destinados a la recreación al aire libre.
 - 4.2. Definir la Política Municipal de Recreación al Aire Libre
 - 4.3. Formar la Junta Municipal de Recreación al Aire Libre, especificando sus funciones y conformación.
 - 4.4. Diseñar una programación variada que responda a gustos, necesidades e intereses de los habitantes y que esté adaptada a las características del espacio.

Estos factores contribuyen a desarrollar un sistema de recreación al aire libre, para ofrecer opciones reales que permitan a los habitantes experimentar las prácticas recreativas en contacto con la naturaleza.

En la filosofía que subyace tras la incorporación de un sistema de recreación al aire libre, se encuentra la búsqueda de una nueva y mejor calidad de vida, acompañada de medidas que ayuden a combatir los efectos de las agresiones de un medio urbano estresante. Incorpora la posibilidad de desarrollar en forma amplia, el conocimiento de los aspectos histórico-geográficos, atractivos naturales, museos, apoyados en circuitos de visitas recreacionales donde la observación permite una mayor aproximación entre el hombre y su espacio.

La administración de los espacios necesarios para la recreación al aire libre debe ser regulada por el Estado, estableciendo: la competencia municipal, los entes gubernamentales encargados de apoyar y dirigir los aspectos generales que regulan el uso de un espacio determinado, el presupuesto necesario para el mantenimiento de los espacios y de estas actividades.

En Venezuela no existe un ordenamiento jurídico-administrativo que regule el derecho a la recreación. No obstante, está previsto en diversas normativas y leyes.

El establecimiento del sistema de recreación en Venezuela, requiere de una política social en materia recreativa que responda a las necesidades, intereses, inquietudes y aspiraciones de la población venezolana.

El Estado venezolano hasta ahora, ha diseñado actividades que no propiamente corresponden a una política de recreación. Se trata de actividades que no permanecen en el tiempo, como pudo constatarse en los casos que se estudiaron en la investigación que sirvió de base para este trabajo. Se observaron espacios de diversas índole, abandonados por falta de una política que posibilite su permanencia en el tiempo. Ejemplos como la construcción de El Calvario, desarrollado para servir de lugar de reunión a una Caracas que comenzaba a urbanizarse, hoy día es el lugar de reunión del hampa y el abandono. La construcción de plazas, legado ancestral, no cumplen su función principal de armonizar la vida social del hombre. Los parques, construidos sin la debida planificación, no responden a veces a las necesidades de la población.

Las políticas de recreación tienen que ser cónsonas con el desarrollo municipal y el desarrollo individual y colectivo. No pueden estar sujetas a una decisión política transitoria ni a los gustos particulares de Alcaldes, Gobernadores o Presidentes de la República. Deben trascender a los hombres y formar parte del modelo de desarrollo a largo plazo del país. Deben estar vinculadas a los programas de ornato, culturales, turísticos, educativos, de seguridad, de preservación de ambientes naturales y patrimonio histórico del municipio.

El Estado debe propiciar el establecimiento de una política de recreación estructural, que responda a estrategias a largo plazo, enmarcadas en el fomento de la cultura, la educación, identificación y arraigo a las zonas, conocimiento del patrimonio histórico y natural del país. El énfasis en el diseño de una política

de recreación al aire libre, obedece a los extensos y múltiples paisajes que se encuentran bajo la protección del Estado, y que son idóneos para propiciar comportamientos hacia las actividades de recreación al aire libre. El fomento de actividades en esos espacios (parques, monumentos naturales, zonas protectoras, playas, refugios de fauna, etc), debe estar articulado al desarrollo económico de las regiones y formar parte de la democratización del turismo nacional, convirtiéndose con el tiempo en actividades y servicios de exportación mediante la oferta al turismo receptivo. Se trata de validar las grandes opciones que se pueden promocionar mediante el desenvolvimiento de un nuevo turismo ambiental, capaz de fomentar el disfrute conservacionista de varios paisajes mediante una participación que promueva el bienestar de las comunidades.

La política social de recreación es el principal actor en este sistema, debido a que constituye la guía de acción para desarrollar coherentemente las actividades y los mecanismos que posibiliten el acceso de la población venezolana al uso y disfrute de sus espacios naturales.

El diseño de la política social de recreación debe estar orientado a:

- Elaborar y mantener un inventario de los recursos naturales, históricos, culturales presentes en las áreas destinadas a recreación específicamente al aire libre, para tener un banco de datos que permita conocer las distancias entre estos espacios y los centros poblados que requieren de su uso.
- Estudiar el tipo de infraestructura que requiere cada uno de estos espacios, dependiendo del lugar donde se encuentra, poniendo como principio que no se rompa con el equilibrio natural que existe en cada lugar y respetando al máximo la flora y la fauna existentes.
- Coordinar con los entes regionales las formas de administración necesarias, a los fines de convertir estas actividades en alternativas económicamente rentables, que no sean una carga para el Estado y que puedan cumplir con su doble función: elevar la calidad de vida de los habitantes del país y mantener y conservar el ambiente natural para hacer partícipe al usuario.
- Elevar el nivel cultural de la población en lo que se refiere a la importancia de utilizar el tiempo libre y educarla y mantenerla debidamente informada en materia ambiental.
- Utilizar la información como elemento básico para dar a conocer a los habitantes las distintas opciones que ofrece la recreación.
- Coordinar con las diferentes universidades y entes privados del país todo lo concerniente al recurso humano que será necesario para poner en funcionamiento el sistema que se prevé.

- Dirigir todas las acciones hacia el mayor aprovechamiento de los organismos existentes, sin necesidad de recurrir a la creación de nuevos organismos burocráticos.
- Destinar un presupuesto específico que permita dar un impulso a la recreación y en particular a la recreación al aire libre.
- Definir la estructura y competencia municipal a fin de operativizar el desarrollo de un verdadero sistema de recreación, administrado bajo los principios del Estado rector con participación organizativa del Municipio.
- Establecer claramente los espacios a ser utilizados por la población para el uso del tiempo libre.
- Fomentar la creación de entes administrativos municipales, que permitan la administración de los espacios destinados a la recreación al aire libre.

La base fundamental de este sistema de recreación debe apoyarse en una política clara y bien definida, que coordine los esfuerzos y recursos dispersos, en un frente común en beneficio del desarrollo de la recreación.

El Sistema para Recreación al Aire Libre (Sipral), persigue que los diversos grupos étnicos que conforman la sociedad venezolana, tengan la opción de disfrutar de las prácticas recreativas de acuerdo a sus necesidades, valores y sentimientos. El sistema se diseñó para responder a necesidades particulares de cada comunidad en su encuentro con las bondades de la naturaleza.

La responsabilidad del desarrollo de la política es del Estado, no obstante, el mantenimiento y la variedad de actividades atractivas a los usuarios, son funciones de la Junta Municipal de Recreación, que deberá utilizar los recursos asignados para tal fin, en beneficio del disfrute de las áreas naturales existentes en la comunidad.

La naturaleza es uno de los elementos que en casi todos los países del orbe el hombre está perdiendo la oportunidad de disfrutar. En el caso de nuestro país, tenemos la gran suerte de contar con espacios naturales cuyo uso principal lo constituye el disfrute de sus potencialidades por medio de la recreación. Los habitantes del país tenemos derecho a la existencia de un sistema que permita a nuestro núcleo familiar desarrollar la imaginación y la creatividad, factores de gran importancia en la consolidación de hombres que se adapten a las exigencias de la sociedad moderna.

La conservación de los espacios destinados a la recreación al aire libre posibilita:

- El disfrute del ambiente combinado que prevalece en las playas, donde agua, aire y tierra se unen en una conjunción perfecta para dar al espectador la oportunidad de deleitarse con los distintos tonos que adquieren las aguas y las prácticas recreativas en un ambiente donde el hombre se sienta libre.
- La experiencia de cambiar de ambiente en la misma ciudad, donde los parques recreativos permiten la combinación de lo urbano con lo natural, imitando el ambiente natural y proyectando cantidad de actividades para canalizar las inquietudes de descanso y distracción de la comunidad.
- El uso e interrelación social que se genera del aprovechamiento de los paseos y plazas existentes en la comunidad. Se trata de potenciar espacios más cercanos a los ciudadanos para el descanso diario.
- El aprovechamiento de los parques nacionales y monumentos naturales, mediante la realización de actividades que sólo pueden ser practicadas en estos ambientes.

Hay que trabajar en función de que las áreas naturales sean incorporadas a la vida de la comunidad. Venezuela debe permitir que sus habitantes experimenten las prácticas recreativas en los espacios donde predominan aves, árboles, paisajes y un ambiente que difícilmente podemos, como hombres, apreciar y experimentar en las áreas urbanas.

El panorama no es alentador. Perdemos nuestros recursos naturales y lugares de esparcimiento por falta de apoyo y una política coordinada y coherente, para conservar y utilizar en forma racional y positiva estos ambientes.

El Estado debe garantizar al venezolano la oportunidad de disfrutar de los escenarios al aire libre. Las comunidades deben tomar conciencia de la necesidad de conservar para las generaciones futuras, los espacios naturales existentes en su lugar de residencia.

En la práctica, se trata de comprometer a todos los habitantes del país en una acción solidaria, que respalde las políticas dirigidas a conservar, mantener y utilizar las áreas naturales y los espacios al aire libre presentes en las diversas regiones del país.

Se requiere de una combinación de esfuerzos entre el deber del Estado y la obligación de la comunidad. Consideramos fundamental, el establecimiento de un sistema de recreación al aire libre, para proteger, conservar y utilizar las áreas naturales, respondiendo a los valores, inquietudes, sentimientos y aspiraciones de los residentes en determinada localidad.

La recreación al aire libre, es una necesidad que debe ser considerada en la planificación de las políticas del Estado para posibilitar las intensas vivencias personales, que sólo se logra en una integración hombre-ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- Abouhamad, Jannette, (1980), *Los hombres de Venezuela, sus necesidades, sus aspiraciones*, UCV, Caracas.
- Acerenza, Miguel A., (1990), *Administración de turismo*, Trillas, México.
- Acosta F., Hernán E., (1994), *El Municipio*, Vadell Hermanos, Caracas.
- Alcalá-Zamora, Luis y Guillermo Cabanellas, (1981), *Tratado de política laboral y social*, Editorial Helista, Buenos Aires.
- Aristigueta, Leandro, (1967), "Bosques marginales del valle de Caracas", Rec. *El Farol*, N° 221, Caracas.
- Barrios, Asdrúbal, (1992), "El cementerio podría convertirse en zona protectora", *El Nacional*, 1 de septiembre, Caracas.
- Boullon, Roberto, (1990a), *Las actividades turísticas y recreacionales*, Trillas, México.
- (1990b), *Los municipios turísticos*, Trillas, México.
- Burch, Jhon y Strater, Félix, (1986), *Sistemas de información, teoría y práctica*, Limusa, México.
- Chaudary, Judi, (1993), "La política social y la recreación", en *Cuadernos de Postgrado*, N° 4, Fondo Editorial Tropykos, Comisión de Estudios de Postgrado, FACES, UCV, Caracas.
- López de S., José, (1975), *Economía de los espacios de ocio*, Editorial del Instituto de Estudios de Administración Social, Madrid.
- Martínez, Mercedes, (1986), *El tiempo libre: factor de bienestar del hombre*, CDCH, UCV, Caracas.
- Méndez, Absalón, (1992), *Estado y política social*, FACES, UCV, Caracas.
- Merda, Giovanna, (1987), *La relación hombre-vegetación en la ciudad de Caracas*, Academia Nacional de la Historia, N° 84, Caracas.
- Ministerio del Ambiente, (1989), *Inventario de los parques nacionales*, Inparques, Caracas.
- Paez, Christiam, (1992), *La plaza mayor de Mérida. Historia de un tema urbano*, Academia Nacional de la Historia, Caracas.
- Smith, Stephen, (1992), *Geografía recreativa*, Trillas, México.
- Uzcátegui, Rafael, (1991), *Seguridad social. Un enfoque integral*, Academia Nacional de Ciencias, Caracas.

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Italo J. Oliveros Q.

CENTRO EXPERIMENTAL DE ESTUDIOS EXPERIMENTALES (CEELA), LUZ

RESUMEN

La seguridad social está en crisis a nivel mundial. En términos generales, significa el cuestionamiento de las políticas sociales del tradicional Estado del bienestar. En América Latina, la seguridad social se desarrolló tardíamente y a niveles diferentes en los países de la región, intentando copiar el modelo socialdemócrata de previsión social de los países más desarrollados. Pero a lo largo de su evolución devino en instituciones meritocráticas y corporativas, incumpliendo las promesas de universalidad, eficiencia, integridad, solidaridad, etc. A lo largo de los años noventa, en el marco de los renombrados procesos de ajuste estructural, la seguridad social pasó a ser desmantelada progresivamente y reorientada basándose en nuevos principios rectores. Se tomó, y se sigue tomando, la experiencia chilena de los años ochenta como modelo. Sus principios de individualismo y mercado han sido incorporados a través de modelos exactos (Perú), en otros países estos principios se han mezclado o reformulado con los de la solidaridad y el Estado (Colombia, Argentina, etc.).

La década de los ochenta significó para América Latina la puesta en marcha de severos programas de ajuste macroeconómicos como una vía expedita y necesaria para relanzar la modernización. El estancamiento económico, la inflación y la crisis de la deuda externa actuaron como palancas para impulsar lo que se consideraba eran factores de políticas públicas inaplazables para restablecer el equilibrio económico y alcanzar la prosperidad: política fiscal restrictiva; liberación de precios y tasas de interés; levantamiento de las barreras arancelarias, privatización de las empresas estatales, entre otras. Especial importancia adquirieron los programas de ajuste social a través de los cuales se combatiría la extrema pobreza. Mediante una política de claro corte asistencialista se buscaba que los sectores más vulnerables de la sociedad se integraran, a futuro, a un mercado altamente competitivo que sólo premia a los más aptos y más capaces. Sin embargo, resultaba evidente que el objetivo central era atemperar la agudización de la conflictividad social que pondría en entredicho la recuperación democrática adelantada en esa década en la mayoría de los países latinoamericanos, conflictividad esta que se venía alimentando desde los años sesenta con el fracaso del modelo estatista-desarrollista y que ahora se profundizaba con el carácter marcadamente recesivo que en las

primeras de cambio conllevaban los programas de ajuste. De esta manera, y sobre todo a partir del segundo lustro de los años ochenta, se le otorgó a la política pública de asistencia social un papel más privilegiado que al de la seguridad social.

El turno histórico de la reforma de la seguridad social en América Latina es, sin lugar a dudas, los años noventa. En efecto, en los primeros años de esta década se han puesto en marcha variados proyectos de reforma, unos buscando —como el caso de Costa Rica (años ochenta y principios de los años noventa)—, perfeccionar su modelo de seguridad social característico del Estado social de derecho; otros dándole un vuelco a su tradicional sistema de protección del trabajo incorporando elementos de innovación como el mercado, aderezados con los principios del racionalismo individualista, cuyo paradigma por excelencia es el modelo chileno;¹ y en otros casos, un colage entre individualismo y solidaridad, mercado y Estado, como son el caso peruano (Decreto Ley N° 25.897 de 1992), el caso argentino (1993) y el caso colombiano (Ley 100 de 1993). Otras experiencias hasta hoy, de inacabada reforma de la seguridad social, lo constituyen Uruguay, Brasil y el último proyecto venezolano (Comisión Presidencial de 1995).

La reforma de la seguridad social en América Latina lleva las mismas tendencias que en los países altamente industrializados, solo que obedece a distintos factores y causas. La crisis del Estado del Capitalismo Tardío o del Estado Social de Derecho ha sido documentada y explicada desde diversos ángulos y puntos de vista. Relevancia actual tiene la discusión sobre una de sus aristas: el Estado del bienestar o Welfare State. Su origen, como se sabe, hunde sus raíces en las primeras leyes de pobres en la Inglaterra del siglo XVI, siendo su carta de nacimiento las primeras medidas sobre seguridad social obligatoria que toma el Reichstag prusiano en 1881, a la cual le siguen en 1884 la primera ley sobre seguridad obligatoria contra las enfermedades. Su evolución estará marcada en los distintos países por factores económicos (grado de crecimiento económico, industrialización, desarrollo urbano); por factores demográficos; por factores de tipo político, grado y fuerza del sindicalismo y de los partidos laboristas o socialistas, el desarrollo del parlamentarismo o la introducción del voto directo, etc. Después de la segunda guerra mundial la seguridad social, baluarte fundamental del Welfare State, con el famoso documento del ministro inglés Sir Willian Bedveridge, adquiere las connotaciones que hoy le conocemos: un sistema para “garantizar una vida exenta de necesidades”, a través de la garantía de un ingreso que permita: a) el reemplazo del salario no percibido por causa de desempleo, enfermedad o accidente; b) por la muerte

1. Este país representa el modelo primigenio y paradigma a imitar de reforma de la seguridad social, por Decreto-Ley N° 3500 de 1980 el régimen dictatorial dispuso el desmontaje del sistema de reparto y de solidaridad en Chile para sustituirlo por un esquema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes basado en el ahorro individual y la capitalización, reforma esta que ha llevado a discutir sobre la existencia o no de la seguridad social en este país.

del sostén financiero de la familia (sobrevivientes); c) para costear gastos extraordinarios relacionados con la muerte, el nacimiento, el matrimonio; y d) una pensión digna para la vejez (Parrot, 1992). Sus principios básicos lo constituían la solidaridad, la universalidad, la integración, la unificación, la uniformidad (igualdad), y el sistema de reparto.

Estos principios se encuentran altamente cuestionados hoy en día. La crisis de la seguridad social remite a una crisis más general: la del Estado del Bienestar y esta a su vez a la del Estado Social de Derecho en los países industrializados. Las hipótesis que se agurmentan desde la corriente neomarxista señalan que la crisis del estado moderno debe su razón de ser a las políticas contradictorias que el Estado debió diseñar simultáneamente en defensa del capital y del trabajo lo cual se tradujo en una crisis de acumulación (O'Connor, 1987); Habermas señala que la crisis actual del Estado del Capitalismo Tardío tiene que ver con problemas de legitimación del orden (1985). El autor sistémico Luchmann sostiene, por el contrario, que la crisis se debe al desbordamiento de la sociedad por el Estado y, por ende, de la política (1981).

Con referencia a la seguridad social, si bien resulta inseparable de la crisis del Estado del bienestar, se ha documentado extensamente que su crisis se debe a factores demográficos y a la fuerte presión fiscal. Según estas teorías, la característica más resaltante del comportamiento demográfico de los países altamente industrializados es el del incremento de la esperanza de vida, a la par de que se ha reducido el número de nacimientos debido a la poca disposición de las parejas para concebir y procrear. Esto trae como consecuencia que el número de personas de avanzada edad se esté incrementando peligrosamente con respecto al número de jóvenes. Teniendo esto, como es obvio, una gran transcendencia e impacto sobre la seguridad social ya que por el principio de la solidaridad (las generaciones jóvenes están en el compromiso de sostener a las generaciones de ancianos) un número cada vez menor de jóvenes debe mantener con sus cotizaciones a las pensiones por jubilación de un número cada vez mayor de personas de avanzada edad. No podemos pasar por alto el que por la revolución tecnológica actual se hayan reducido considerablemente las oportunidades de nuevos empleos, lo cual implica la permanente existencia de elevadas tasas de desempleo o de economía informal que consumen un porcentaje muy alto del presupuesto de la seguridad social en seguros de desempleo, se puede entender así la pesada carga financiera de la seguridad social en estos países. No quedándole al Estado otra alternativa que redoblar la presión fiscal sobre la población económicamente activa para compensar las pérdidas financieras. Tales decisiones en políticas públicas, características del modelo socialdemócrata, se han traducido en las derrotas electorales de los partidos socialistas y laboristas, reoxigenando, en consecuencia, las posiciones de la derecha y dando lugar a las denominadas Revoluciones conservadoras (EE.UU. y Gran Bretaña, en la década de los años ochenta) y a la permanente presencia de los gobiernos conservadores durante los años noventa; pero también a un cambio en la filosofía tradicional de la justicia social de la

socialdemocracia europea incorporando los elementos del mercado que lo acercan bastante a las posiciones de economía social de mercado de la Internacional demócratacristiana. Este rápido paneo sobre la crisis del Estado del bienestar y de la seguridad social ha tenido por objeto servir de introducción a los proyectos de reforma de la seguridad social en América Latina.

INTRODUCCIÓN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La introducción y desarrollo de la seguridad social en América Latina ha sido un proceso poco estudiado desde el punto de vista de las políticas públicas comparadas. Como necesario punto de partida asumiremos el reconocimiento de la especificidad de cada caso nacional y que la formulación de una hipótesis general abarcante sería una especie de proceso epistemológico contra la corriente histórica. Sin embargo, es posible señalar algunas directrices generales sobre la génesis y su desarrollo. En función del background teórico existente sobre este tema, cabría preguntarse: ¿nuestra seguridad social ha sido un producto del proceso de crecimiento y de diferenciación que acompaña a la modernización (entendida esta última como el paso de una sociedad tradicional a una moderna, proceso sustentado en la industrialización y el desarrollo urbano), o por el contrario, es producto del desarrollo capitalista, siendo la seguridad social el factor necesario para garantizar la acumulación de capital y la reglamentación de los conflictos sociales? Ver el trabajo de Jens Alber (1986) y el cuadro Nº 1.² Las repuestas a estas interrogantes no serían pertinentes ni posibles en este papel de trabajo debido a lo extenso y complejo del tema. Nos limitaremos a lo siguiente:

1) Con respecto a la seguridad social en Europa, su introducción en América Latina sería un proceso desfasado en el tiempo debido a su implantación tardía. Las primeras instituciones de seguridad social que se conocen datan de los años veinte del presente siglo, a pesar de que hombres como Bolívar ya hablaban de seguridad social en sus escritos.

2) A pesar de la puesta en marcha de tempranos procesos de industrialización y desarrollo urbano, adelantados en el último tercio del siglo anterior en algunos países del área, no es posible advertir la institucionalidad de la seguridad social, porque en términos generales los sistemas de protección social dependían de la familia (protección al niño, al anciano); de la caridad social de la iglesia; y de la autoprotección de las primeras corporaciones gremiales.

2. En el primer corpus teórico Alber incluye a la tradición durkheimiana (declinación funcional del sistema de seguridad tradicional: familia) y a la tradición weberiana (la seguridad social como reacción a la democratización, a la organización de la fuerza de trabajo; y a la pérdida de legitimidad de las élites políticas).

3) Al igual que en Europa la introducción de la seguridad social estará ligada a la presencia de regímenes autoritarios. Solo que en el viejo continente su extensión y consolidación estarán en relación directa con el proceso de democratización, extensión del sufragio directo y el parlamentarismo.

4) La aparición de la seguridad social en América Latina deberá esperar a que determinados países como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, etc., alcancen determinadas condiciones estructurales: a) una industrialización y desarrollo urbano lo suficientemente maduros para crear la movilidad social necesarias, horizontal y vertical, que dé pie al fortalecimiento de los grupos de presión; b) estos grupos de presión organizados en sindicatos y partidos muy cercanos a las ideologías radicales de izquierda podrían haber sido un acicate para la introducción de los primeros sistemas institucionalizados de protección social; c) la formación de movimientos nacional-populares producto de las alianzas interclasistas entre clases medias/obreros y campesinos sirvieron a la cooptación y control de la radicalidad de las clases emergentes a través de procesos de participación/exclusión. Entre los primeros se encuentran la satisfacción de algunas demandas sociales de seguridad social;³ y por último, d) la consolidación del Estado y de sus principales baluartes: las Fuerzas Armadas y la burocracia.

5) En un segundo nivel se encuentran los países con seguridad social tardía, años cuarenta en adelante (México, Venezuela, Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, etc); en los que el sistema de protección social deberá esperar porque no tendrán las condiciones estructurales lo suficientemente maduras: industrialización y desarrollo urbano precario, afectando ello negativamente la presencia efectiva de importantes contingentes de nuevos sectores sociales organizados en grupos de presión, lo cual resulta evidente con la casi nula organización de centrales obreras o de organizaciones políticas con ideologías propias del socialismo o del anarcosindicalismo. En consecuencia, la introducción de la seguridad social deberá esperar a que desde el Estado las élites políticas adelanten procesos de modernización social en los que se verá envuelta la seguridad social.

6) Desde el punto de vista del tipo de estructura de seguridad social desarrollada nos basamos en el trabajo de Mesa Lago (1985, 5-7). Su desarrollo ha tenido dos formas básicas: a) estratificada y b) relativamente unificada. En la primera se pueden encontrar países con una implantación temprana, gradual y fragmentada de la seguridad social que da lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El resultado fue una seguridad social

3. Sobre el papel de los movimientos nacional-populares en América Latina y su papel en el control de los sectores sociales emergentes véanse los tradicionales trabajos del teórico funcionalista Gino Germani (1966; 1971).

estratificada⁴ que asumió una estructura piramidal, con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Los países con seguridad social relativamente unificada se caracterizan, aparte de su carácter tardío, porque las bajas coberturas de riesgos y poblacional (limitadas a las principales ciudades y determinadas categorías laborales) nunca permitirán alcanzar niveles altos de estratificación, por tanto estos sistemas no confrontarán la magnitud de los problemas administrativos y financieros del primer grupo.

MODELOS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En los años noventa el modelo bedveridgiano (solidaridad) y bismarkiano (financiamiento mediante el sistema de cotizaciones de trabajadores y empleadores) de seguridad social entra en crisis definitivamente en América Latina. Todos los diagnósticos que se han hecho, tanto a nivel de la Organización Internacional del Trabajo, organismos financieros internacionales (BM y el FMI), así como por los propios proyectos de reforma de los países donde se ha adelantado una reforma o se piensa realizar en un futuro cercano, coinciden en señalar el carácter corporativo y meritocrático de la seguridad social latinoamericana. Estos dos términos encierran un sistema caracterizado por la baja cobertura poblacional en el que una minoría de la población se encuentra cubierta contra todos los riesgos mientras que una inmensa masa poblacional de excluidos lucha por su propia sobrevivencia. La cobertura de los privilegiados se encuentra en estrecha relación con los ingresos laborales, la posición social, la ubicación geográfica, etc. Su carácter disperso expresado en una multitud de subsistemas de protección social la hace terriblemente ineficiente y costosa. Es obvio que la permanente crisis del empleo en nuestras economías, la expansión cada vez más acentuada de la economía informal, la reducción del salario real, se juntan para profundizar el carácter regresivo en la distribución del ingreso lo que a su vez tiene un impacto negativo desde el punto de vista financiero en el sistema de seguridad social, y si a ello le añadimos la reorientación del gasto público hacia la asistencia social (años ochenta) es posible advertir las dificultades cada vez mayores de la seguridad social en América Latina.

Pero, ¿acaso estos son factores suficientes para explicar los distintos modelos o tipos de reforma de la seguridad social? ¿No es posible ir más allá de un discurso en pro de una reforma en los que se utilizan una y otra vez estas evidentes verdades como medios de justificación, pero que ocultan o minimizan el hecho de que la reforma de la seguridad social forma parte también de una

4. Un típico ejemplo de seguridad social estratificada nos la proporciona la investigadora brasileña Sonia Draibe (1990), quien al comentar la seguridad social de su país la caracteriza como corporatista y meritocrática, asumiendo la tipología de Ugo Ascoli.

macro proyecto de refundación de lo social? Antes de pasar a enjuiciarlos, veamos primero de qué tratan estos modelos. .

EL MODELO CHILENO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1980 el régimen militar chileno dispuso la reforma de la Seguridad Social en el país. Se procedió a dismantelar el tradicional sistema de reparto y a sustituirlo por un régimen privado de capitalización individual.

Su ingreso no es deliberante. Su fórmula consiste en que el trabajador escoge libremente a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) autorizada, para que esta realice en su nombre las inversiones pertinentes en el mercado de valores de sus cotizaciones o aportes voluntarios, incrementando así el saldo en cuenta, para que una vez llegado el momento del retiro pueda financiar el monto de una pensión que fue previamente contratada, e incluso cubrir las posibles contingencias en materia de invalidez o sobrevivencia.

El acceso a este saldo en cuenta de ahorro sólo será posible en el momento de alcanzar la edad reglamentaria que es 65 años en el hombre y 60 años en la mujer o si ha acumulado lo suficiente para financiar una pensión cuyo monto sea igual o superior al 110 % de la pensión mínima. Está prohibido cualquier movimiento en esta cuenta, salvo lo referido a los aportes voluntarios que el afiliado desee realizar en un momento determinado. Es necesario aclarar que en ningún momento o bajo ninguna circunstancia el afiliado, llegado el momento de la jubilación, va a disponer libremente del monto acumulado en su cuenta de ahorro, tal como cabría esperar en las tradicionales operaciones de ahorro conocidas, sólo una pensión que ha sido contratada y que puede transformarse en una pensión de sobrevivencia para sus herederos.

Así mismo, el monto necesario para el financiamiento de las pensiones dependerá de una serie de factores: a) Bonos de reconocimiento, remuneración nominal que el trabajador percibe en el momento en que abandonaba el viejo sistema de reparto, cuyo valor equivale al tiempo de cotización en el anterior sistema previsional, y que era depositado en la cuenta abierta a su nombre; b) monto anual de las cotizaciones efectuadas, que corresponde al 10% de las rentas imponibles gravadas; y c) tasa efectiva de rentabilidad anual que hayan adquirido las inversiones realizadas por la AFP (por ley esta debe estar siempre por encima de la tasa de inflación).

Las pensiones contratadas se pueden expresar en tres tipos diferentes de rentas: a) *Renta vitalicia*. En esta transacción intervienen, además de las AFP, las compañías de seguros de vida con las cuales el trabajador contrata de por vida una renta a monto constante hasta su fallecimiento y el pago de una pensión de sobrevivencia para sus herederos. b) *Retiro programado*. Modalidad consistente en que el afiliado en la AFP, con cargo al saldo que mantiene en su cuenta, podrá efectuar retiros anuales, divididos en dozavos, del cual se

dictaminar su cuantía una vez que se calcule, basándose en datos técnicos y demográficos, el monto del capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y sea dividido entre el saldo efectivo de su cuenta en ese año⁵, c) *Renta temporal con renta vitalicia diferida*. El asegurado contrata con una compañía de seguros una renta vitalicia cuyo pago será diferido por un tiempo convenido; mientras tanto, percibe del saldo de su cuenta de la AFP una renta temporal.

Como es obvio, este modelo de seguridad social chileno basado en el régimen de capitalización difiere radicalmente del tradicional sistema de reparto, puesto que el empleador (público y privado) queda eximido de las cotizaciones, contraviniendo disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia. En el caso del empleador privado su papel se limita a descontar mensualmente de las rentas imponibles del trabajador las cotizaciones obligatorias, el pago de las comisiones a las AFP u otros aportes voluntarios que el trabajador desee realizar y los remitirá a la brevedad posible a las administradoras respectivas. Por parte del Estado, su función es garantizar una pensión mínima si se encuentran agotados los recursos de las cuentas de retiro programado y temporal o si la renta vitalicia resultante es inferior a la pensión mínima legal vigente; esto, si (y sólo si) los que se van a jubilar tienen la edad requerida o si registran veinte años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales; y, en el caso de la pensión mínima de invalidez y sobrevivencia, haber cotizado por lo menos diez años. Otra de sus funciones consiste en normar las actividades financieras de las AFP en el mercado de valores, cuidando también de que su rentabilidad no esté por debajo de los mínimos previstos. Actividades de control y vigilancia ejecutadas mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

EL MODELO PERUANO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los intentos de reformar la seguridad social peruana habían fracasado desde 1991. El elegido democráticamente, y luego devenido dictador, Ing. Alberto Fujimori, aprovecha la disolución del parlamento, dictando en 1992 el Decreto Ley N° 25.987 de la reforma. A diferencia del chileno, el sistema público de previsión social no desaparece sino que se complementa con un Sistema Privado de Pensiones.

En este régimen el trabajador puede optar libremente si se queda con el Sistema de Reparto administrado por el IPSS o se adscribe al Sistema privado de pensiones, representado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (similar al chileno), en el cual, el afiliado estará sujeto a todas las discrecionalidades que rigen el financiamiento y el tipo de pensiones que pueda percibir,

5. La conclusión obvia es que si aumenta la esperanza de vida de la población y se reduce la tasa de mortalidad, mayor será el capital necesario para financiar las unidades de pensión y menor será, en consecuencia, el monto de los retiros anuales.

y que ya fueron descritas en los párrafos anteriores. Las únicas diferencias notables del régimen privado peruano con respecto al chileno es lo referente a la edad reglamentaria que es de 65 años, hombre-mujer.

De acuerdo a publicaciones peruanas especializadas en la materia (*Análisis Laboral*), esta libre opción es un espejismo en el Perú porque el gobierno está interesado en que se cierre el régimen público, jugando a la falta de motivación en el afiliado o a la evidente promoción del sistema privado. Las medidas propuestas son evidentes: a todo aquel trabajador que abandone el sistema tradicional, el empleador se verá obligado a reconocer un incremento en sus remuneraciones, privilegio que perderá si regresa de nuevo.

EL MODELO ARGENTINO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El gobierno de Menem procedió a dictar en 1993 la Ley de Reforma de Previsión Social en la que se establecen las características del nuevo modelo de previsión social en la Argentina. A diferencia del sistema único de previsión social chileno basado en la capitalización individual y del sistema dual peruano, el argentino es también único, pero mixto. Está basado en un sistema de reparto que garantiza el pago de una pensión básica y de un programa, no alterno, sino complementario de capitalización individual, similar al de Chile. Como se ve, es un colage o montaje de dos sistemas en uno solo. Este sistema ampara a todos los trabajadores, dependientes e independientes, sin excepción porque no es deliberativo.

Este sistema funciona a través de las cotizaciones de empleadores y trabajadores. En el primer caso, estos aportan el 16 % de las remuneraciones imponibles y el trabajador el 11 %. Los trabajadores independientes aportan conjuntamente un 27 % de sus rentas gravables. La distribución o destino final de los aportes consiste en que el régimen público percibe el 16 % de los empleadores y un 16 % de los trabajadores independientes, y el sistema privado el 11 % de los aportes de los trabajadores dependientes e independientes. Estos montos sirven para que el trabajador, llegado el momento del retiro (se prevé que pronto será de 65 años, hombre y 60 años, mujer), pueda disponer de una pensión básica a través del sistema público y de una pensión o renta complementaria contratada bajo las mismas condiciones del modelo chileno, cuyo monto dependerá de los aportes, de las tasas de rentabilidad, etc

Es derecho del afiliado escoger libremente a la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) y contratar el tipo de renta que más le convenga (vitalicia, temporal, diferida). A diferencia de las de Chile, las administradoras de los fondos pueden ser promovidas por sindicatos, gremios, cooperativas. Las funciones estatales estarán en relación con la administración del sistema público de previsión social; controlar y normar al régimen privado, siguiendo similares pasos de los modelos ya descritos o de las acciones de asistencia social para los más vulnerables.

EL MODELO COLOMBIANO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Este sistema previsional, muy parecido al peruano por su carácter dual y selectivo, fue aprobado en 1993 mediante la llamada Ley 100. Presenta dos subtipos: el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Los principios básicos del sistema, a pesar de que introduce en forma tácita los principios del individualismo y del mercado, son fundamentalmente la universalidad (cobertura a todos los colombianos) y la solidaridad (principio del más fuerte hacia el más débil, o generacional) propios del modelo bedveridgiano de seguridad social que emerge de la segunda guerra mundial. De este modelo conserva características del sistema de reparto al establecer cotizaciones distribuidas en un 75 % para los empleadores y un 25 % para los trabajadores, que tiene por destino el tipo de régimen que el afiliado haya escogido: el sistema público (prima media con prestación definida) representado por el Instituto de Seguridad Social, y el sistema privado (ahorro individual) de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones. Aquí se introducen importantes elementos de innovación con respecto al modelo chileno en lo que respecta a la cotización compartida empleador-trabajador. Sin embargo, en lo que respecta a su estructura, objetivos y financiamiento es muy similar al citado régimen.

El financiamiento de las pensiones en el sector público dependerá de las cotizaciones antes citadas y de la rentabilidad que alcancen las inversiones de las reservas de las pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes y accidentes de trabajo, que son administradas por instituciones financieras especializadas en contrato de fiducia. Para el financiamiento de las pensiones del sector privado regirán las mismas disposiciones y condiciones de un régimen de capitalización individual, así como el tipo de renta a percibir por el afiliado.

El rol del Estado constituye un importante elemento diferenciador porque aparte de poner en marcha el programa público de previsión social y de vigilar mediante la Superintendencia Bancaria la marcha del sistema privado; debe cumplir importantes funciones sociales mediante el uso del denominado Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de subsidiar a los que no posean los recursos suficientes para las cotizaciones, pagar pensiones mínimas. También se adscriben a su programa, acciones dirigidas a los ancianos indigentes y la cuestión materno-infantil. El reformado modelo colombiano es el único hasta ahora en América Latina que ha integrado la cuestión salud en una seguridad social integral, a través de la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En ella participan las entidades promotoras de salud (públicas y privadas) y las instituciones prestadoras de salud (públicas y privadas).

En referencia al caso venezolano, como se sabe, existe actualmente en curso una discusión sobre la reforma de la seguridad social y del sistema de

prestaciones. Este último ha representado el quid de la cuestión porque pareciera ser lo único y lo más importante, como así lo han dejado entrever las fuerzas empresariales al acusar a las prestaciones como factores determinantes que encarecen los costos del trabajo, proponiendo, en consecuencia, un régimen de capitalización individual similar al chileno. A una comisión presidencial designada en noviembre de 1994 por el Presidente de la República, para atemperar los ánimos discordantes de los gremios y sindicatos en contra de la propuesta empresarial, se le asignó la misión de diseñar una reforma de la seguridad social y del sistema de prestaciones. En el informe final, que actualmente se discute, se prevé que la reforma de la seguridad social deberá ser integral. El nuevo sistema tendrá dos tipos de regímenes prestacionales: régimen general obligatorio de prestaciones básicas y facultativo de prestaciones complementarias y un régimen especial facultativo de prestaciones básicas y complementarias. Se ha previsto la coexistencia de dos sistemas el de reparto y solidaridad (prestaciones básicas de salud, invalidez, indemnizaciones y asignaciones familiares) con el de capitalización individual de tipo colectivo y solidario (pensiones básicas de vejez, viudez y orfandad) y el de capitalización individual de tipo puro (pensiones complementarias). También se prevé la existencia de cinco fondos que funcionarán separadamente y la cotización compartida de empresarios y trabajadores.

CONCLUSIÓN

1) Todos los modelos descritos se encuentran enmarcados dentro de los programas de flexibilización del trabajo y de reducción de costos que lo acompañan. En el caso chileno, al igual que en el peruano, esto resulta evidente, pero no tanto en el caso argentino. Sin embargo, no debemos olvidar que los procesos de modernización puestos en marcha por Menem y su ministro Cavallo apuntan a estos objetivos y al hecho mismo de que la seguridad social argentina dotaba a sus afiliados de unos beneficios de previsión social muy similares a los países desarrollados; y, que al haber introducido la capitalización individual se ha procedido a su desmontaje parcial, al mismo tiempo que se reduce la carga fiscal de los argentinos. En Colombia, la invocación de los principios de solidaridad y universalidad en su seguridad social puede obedecer más a razones políticas, ya que es una sociedad fragmentada y completamente conflictiva en el que la ideología del individualismo puro pudiera haber agravado aún más los desequilibrios de esta sociedad. Pero tampoco excluye la capitalización individual con solidaridad, como así le llaman al régimen privado. En Venezuela la flexibilización del trabajo es cuestión prevista en la discusión sobre las prestaciones, de tal manera que la reforma que se haga en un futuro deberá contenerla por obligación. Lo que sí resulta claro es que en América Latina parece ser que el camino expedito para aumentar la competitividad del producto nacional en los mercados globalizados es el de reducir los costos del trabajo, obviando las recomendaciones de los expertos en cuestiones de excelencia y calidad del producto final en términos de competitividad.

2) Resulta evidente que en los casos donde el individualismo y el mercado han sido tomados como premisas básicas de la seguridad social (Chile y Perú), sus reformas se han practicado bajo regímenes autoritarios; mientras que en Colombia y Argentina las reformas sustentadas en programas integrados Estado-mercado han sido producto del consenso. Probablemente en las reformas que se lleven a cabo de ahora en adelante en América Latina, el individualismo y el mercado serán componentes fundamentales, pero no determinantes.

3) Al abandonar los principios de la solidaridad y sustituirlos por los del individualismo y el mercado, el modelo de Estado del bienestar latinoamericano, si se puede hablar de ello, estaría más cercano al modelo norteamericano de mercado en la previsión social, alejándose, en consecuencia, del modelo europeo de la socialdemocracia que lo rigió a lo largo de las últimas décadas. Esto, sin entrar en consideraciones de su calidad o eficiencia, solo desde el punto de vista de los principios que lo animan. Para más detalles, ver el trabajo de Gösta-Esping Andersen (1993).

BIBLIOGRAFIA

- Alber, Jens, (1986), *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino, Bolonia.
- Aparicio, Luis, (1994), "Derecho del Trabajo y mundialización", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII, N° 207, septiembre, Lima.
- Bernedo Alvarado, José, (1994), "Los regímenes de pensiones y su rentabilidad a largo plazo", *Análisis Laboral*, Número Especial, Vol. XVIII, N° 199, enero, Lima.
- Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, (1995), *Propuestas para la reforma de la seguridad social y las prestaciones sociales*, CENDA, Caracas.
- Congreso de la República de Colombia, *Ley 100/1993, Nuevo Régimen de Seguridad Social*, Porvenir, Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías S.A., sin nota editorial.
- Chienda Quiroz, Alfredo, (1994), "El reciente Sistema General de Pensiones en Colombia", *Análisis Laboral*, Número Especial,
- (1994), "Reforma de la seguridad social", en *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.
- Draibe, Sonia, (1990), "Una perspectiva del desarrollo social en Brasil". *Revista Síntesis*, N° 11, Tomo Y, Brasil, Madrid.
- Equipo de Análisis Laboral, (1994), "Perú: informe sobre el sistema privado de pensiones", en *Análisis Laboral*, Número especial.
- Germani, Gino, (1966), *Política y sociedad en una época en transición*, Paidós, Buenos Aires.
- (1971), *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires.
- Gösta-Esping, Andersen, (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Institutió Valenciana D'Estudis I Investigacio, Valencia, España.

- Habermas, Jürgen, (1985), *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Luchmann, Niklas, (1981), *Teoría política del estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
- Mesa Lago, Carmelo, (1985), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1994), "La reforma de la seguridad social en la Argentina: comparación con el modelo chileno", *Análisis Laboral*, Número Especial.
- Paganini, Mario, (1994), "Fronteras de la cuestión social", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.
- Parrot, Alec, (1992), "La seguridad social: un gran designio amenazado de transformarse en una pesadilla", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. III, Nº 4.
- Pasara, Luis, (1994), "Argentina: un nuevo ministro, cambio de paso", *Análisis Laboral*, Número Especial.
- Paucis, Multa, (1994), "Competitividad y costos laborales", *Análisis Laboral*, Suplemento, Vol. IX, Nº 105, septiembre.
- O'Connor, James, (1987), *La crisis de acumulación*, Península, Barcelona.
- Offe, Clau, (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, (1991), *Texto actualizado del Decreto Ley Nº 3.500 de 1980 y Reglamentos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual*, Santiago de Chile.
- Vásquez, Arturo, (1994), "El desafío de lograr competitividad y productividad con alto empleo", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.

CUADRO Nº 3
EL ABC DE LOS MODELOS REFORMADOS
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA

	INSTRUMENTO JURIDICO	CONCEPTO	PRINCIPIOS	SISTEMA DE AFILIACION	BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS	TIPO DE COTIZACION
CHILE	Decreto Ley Nº 3.500 del 13-11-1980	Sistema de Pensiones basado en el régimen de capitalización individual	Libertad Individual y de mercado	Automática y Obligatoria para los trabajadores dependientes y voluntaria para los independientes	<ul style="list-style-type: none"> - Pensión de Vejez (Hombres > 65 años; Mujeres > 60 años) - Pensión de invalidez - Pensión de Sobrevivientes 	Cotización Individual. El trabajador aporta el 10% de su renta imponible a su cuenta de capitalización individual más una cotización adicional a la AFP. Aportaciones voluntarias
PERU	Decreto Ley Nº 25897 del 6-11-1992	Sistema de Pensiones basado en un programa público (IPSS) y en un Sistema Privado de Pensiones (AFP)	Individualismo y de Mercado con participación Estatal	Voluntaria y de libre selección para los dos regímenes	El Sistema Privado de Pensiones otorga Pensiones de Vejez a los 65 años; de invalidez; de Sobrevivientes y gastos de sepelio. El sistema público no indica el tipo de pensiones	Obligación compartida para el régimen público (trabajador y empleado) e individual para la AFP del sector privado de pensiones
ARGENTINA	Ley de Reforma de Previsión Social	Sistema mixto. Ofrece una pensión básica (sistema de reparto) con un programa complementario de capitalización individual	Estado, individualismo y mercado	Obligatoria y automática para todos los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones de Vejez: Hombres > 65 años y Mujeres > 60 años; - Pensiones de Invalidez; - Pensiones de Supervivencia 	Obligación compartida. El asalariado aporta el 11% de su ingreso y el empleador el 16%. El trabajador libre el 27%
COLOMBIA	Ley 100 de 1993	Sistema General de Pensiones con dos regímenes excluyentes: <ul style="list-style-type: none"> - Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y - Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad 	Eficiencia; Universalidad; Solidaridad; Unidad; Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoria; - De libre selección el tipo de régimen; - Derecho a cambiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones de Vejez: Hombres > 60 años y Mujeres > 55 años; - Pensión de Invalidez; - Pensión de Sobrevivientes; - Otras Indemnizaciones 	Cotización compartida. Tasas en base al salario: P.V. 8% P.I. y S. 3.5 FSP 1% Distribución 75% el empleador y 25% el trabajador. Destino ISS o SAFP

	SISTEMA DE ADMINISTRACION	FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES	TIPOS DE RENTA	OTROS BENEFICIOS PREVISIONALES	SALUD	ESTADO
CHILE	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Saldo en la Cuenta de Capitalización Individual	– Renta vitalicia – Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida – Retiro Programado	– Riesgos Profesionales y Accidentes de Trabajo – Prestaciones familiares – Subsidio de cesantía	Derecho a la prestación de salud mediante la cotización del 7% de las rentas imponibles a la institución de previsión	– Garantizar una pensión mínima – Vigilancia del sistema mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones – Legislar y controlar el campo de inversiones de las AFP
PERU	IPSS para el régimen público y Administradoras de Fondos de Pensiones para el régimen privado	El SPP se financia mediante un Fondo de Pensiones que resulta de los Bonos de Reconocimiento; los aportes del trabajador; la tasa de interés anual real. El S. Público mediante el reparto	El SPP provee: Retiro Programado; Renta Vitalicia Familiar; Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida	El SPP no incluye otros tipos de beneficios salud ni accidentes de trabajo	Sistema de las Organizaciones de Salud	Función normativa y de control del SPP mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, y demás funciones previstas para el Sistema de Reparto
ARGENTINA	ANSES: brazo administrativo del Sistema Unificado de Seguridad Social (programa público y privado). Se crean las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones	El programa público: 16% de los empleadores más el 16% de los trabajadores independientes; IVA; privatización (reparto). El programa privado: 11% de los trabajadores más el 11% de los trabaj. independientes (capitalización)	En el sector público: pensión básica más una prestación compensatoria. En el programa privado: tipos de rentas similares al chileno	Pensión de Asistencia Social para los despoñados; el Seguro de Desempleo se mantiene y el de Riesgos Profesionales	El sistema de salud (obras sociales) se mantiene sin cambios	Garantizar el pago de las pensiones básicas; Asistencia Social a los indigentes. Garantizar el pago de la renta vitalicia en caso de quiebra de la AFJP. Control del sistema privado
COLOMBIA	– Instituto de los Seguros Sociales; – Instituciones Financieras en contrato de fiducia. Se crean las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)		Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes a cargo del ISS – Renta Vitalicia inmediata; – Retiro programado; – Retiro Programado con Renta Vitalicia Diferida a cargo de las SAFP	– Servicios Sociales Complementarios (programas de auxilio para los ancianos indigentes); – Subsidio de Desempleo	Sistema General de Seguridad Social en Salud. Participación pública y privada. Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud. Tasa del 12% del salario	Subsidiar a los que no tengan recursos suficientes (Fondo de Solidaridad Pensional); Pago de Pensiones Mínimas; Vigilancia del sistema mediante la Superintendencia Bancaria. etc.

POLITICA SOCIAL Y VEJEZ¹

Msc. Arelis Ramírez²

PROFESORA DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

RESUMEN

El artículo presenta el resumen de una investigación que logra establecer la no correspondencia entre las políticas sociales desarrolladas por el Estado venezolano para protección de los ancianos y las necesidades y expectativas de éstos. También se identifica la insuficiencia de las políticas desarrolladas a través del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (Inager), tanto desde el punto de vista cualitativo, como desde el punto de vista de su capacidad para atender a la cantidad de población que requiere los servicios de esta institución. Se presenta un conjunto de propuestas para contribuir a mejorar la situación de los ancianos en Venezuela.

En el marco de diversas motivaciones, identificadas en gran parte por las tendencias de comportamiento de la problemática de protección a la vejez en nuestro país, se consolida un interesante esfuerzo investigativo orientado básicamente a conocer si las actuales políticas sociales desarrolladas por el Estado venezolano en este sentido, se corresponden con las necesidades y expectativas de atención de este grupo etario.

Con dicha intencionalidad se encamina un proceso interactivo entre el trabajo de campo y la experiencia del equipo investigador en el área gerontológica. La consideración de las políticas de atención a la vejez se realizó a través del estudio de algunos de los programas del Instituto Nacional de

1. Resumen del trabajo presentado para optar al título de Magister Scientiarum en Seguridad Social, UCV, septiembre, 1995.
2. Lic. en Trabajo Social, Curso Medio en Salud Pública, Especialidad en Administración Sanitaria, Magister Scientiarum en Seguridad Social, Docente de la Escuela de Trabajo Social, UCV, Presidenta del Colegio de Trabajadores Sociales de Venezuela.

Geriatría y Gerontología (Inager), organismo creado por el Estado para la protección integral del anciano venezolano. La unidad de muestreo estuvo representada por un grupo de 210 ancianos, atendiendo a su condición de beneficiarios del referido instituto, y los programas seleccionados se corresponden con las áreas de salud, atención médica, atención social, servicio de transporte gratuito, recreación y ayudas económicas.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ

En sentido amplio, la seguridad social da cuenta de todo el proceso histórico de la lucha del hombre por encontrar satisfacción a sus necesidades, bien tengan estas origen ligado específicamente a la actividad laboral, o sean el resultado del hecho de vivir conforme a determinadas condiciones socio-económicas.

La seguridad social comprende todas las formas de acción social, públicas y privadas, orientadas a la protección de la sociedad. La protección social se garantiza con el desarrollo de los principios de universalidad, integridad, solidaridad y unidad. Las formas de acción social que históricamente el hombre ha ideado para su protección social, tales como, la caridad, la filantropía, la beneficencia, la asistencia social, los subsidios familiares, los seguros sociales, se integran con carácter de instituciones e instrumentos en un solo sistema protectorio: la seguridad social (Méndez, 1992, 160).

Este planteamiento es compartido por otros autores, entre ellos, Rafael Uzcátegui, quien asume que las instituciones de seguridad social han sido instrumentos para la realización de la política social, con los cuales las sociedades modernas han venido atendiendo las preocupaciones de grandes masas humanas en la promoción del Bienestar Social (Uzcátegui, 1978, 5).

El doctor Zúñiga Cisneros, define la Seguridad Social como:

Conjunto de medidas previsivas que conducen a garantizar a los habitantes de un país, los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación, necesarias al civilizado; y las providencias contra una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como: el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez total o parcial, la ancianidad, la educación de los niños, los derivados de la muerte del jefe de la familia (Zúñiga, 1963, 15).

En el IX Plan de la Nación se expone que la construcción de un sistema eficaz de Seguridad Social debe sustentarse en criterios bien definidos, acordes con las exigencias actuales.

En apoyo al objetivo de una integración social plena, el Estado promoverá, todos los cambios legales e institucionales necesarios y pondrá en funcionamiento un

sistema de seguridad social integral, que brinde efectiva protección al trabajo, a la familia, y a la vejez. El sistema de Seguridad Social, se fundamenta en la responsabilidad social del Estado, intenta la protección para todos los habitantes de la República y la unificación del régimen proteccional. Igualmente intenta la integración de la asistencia social, la salud y los seguros sociales, bajo la rectoría de un ente nacional y en concordancia con la política de descentralización, teniendo como horizonte la municipalización de la Seguridad Social (...). Para garantizar la asistencia social, a quienes carecen de capacidad contributiva, se creará un fondo especial de solidaridad (Cordiplan, 1995, 147-148).

Un sistema de seguridad social con sentido de protección integral debería garantizar a las personas las siguientes prestaciones:

1. Protección al Trabajo, antes, durante y después de la jornada, lo que implica formación y capacitación; salario justo; condiciones adecuadas y recreación; readiestramiento y seguro de paro forzoso para cuando ya no se tenga el empleo.
2. Protección a la familia, dando acceso a la vivienda, a subsidios por alquiler, créditos para adquisición; ayuda para el sostenimiento de los hijos; asignaciones a los minusválidos o los casos de educación especial.
3. Protección a la salud en general y a la salud ocupacional en particular, con atención preventiva, curativa y de rehabilitación; suministro de medicamentos y prótesis, seguro de maternidad, de enfermedad, invalidez y muerte; asistencia por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y pago de seguro de invalidez.
4. Protección a la vejez, que abarque antes y después de la desincorporación del trabajo, asesoría, preparación en nuevas actividades, pensiones de vejez, viudez, casas de salud y recreación.

De acuerdo a la concepción desarrollada hasta aquí por el doctor Absalón Méndez Cegarra, este paquete de prestaciones ajustadas a principios de universalidad, integridad, unidad y solidaridad, constituye la base para crear un sistema de seguridad social orgánico, interrelacionado e interdependiente, que cubra las necesidades y contingencias de la población, mediante el otorgamiento de prestaciones sociales en las distintas etapas de la vida (citado por Caldera, 1994).

Sin haber logrado la plenitud de ese objetivo de la seguridad social como un derecho para todos, en muchos países y también en Venezuela, se cuestiona el funcionamiento de un sistema de protección que se hace inmanejable y que produce más gastos que ingresos en el presente. Una visión actualizada del problema la expone Mesa Lago en su informe para el banco Interamericano de desarrollo. Sostiene que la seguridad social atraviesa una situación de financiamiento deficitario y escasa cobertura. Un déficit que atribuye a la falta de crecimiento económico, los bajos salarios, evasión, mora,

excesivos gastos administrativos, generosas prestaciones e inadecuados manejos administrativos, que sería el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (ibídem).

En todo el mundo, los sistemas que se emplean para dar seguridad económica a los ancianos se encuentran en una situación cada vez más difícil. Debido a la rápida transición demográfica causada por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad, la proporción de ancianos en la población está aumentando aceleradamente. Las familias extensas y otros medios tradicionales de mantener a los ancianos se están debilitando, y los sistemas formales —como las pensiones respaldadas por los gobierno— han resultado ser insostenibles y difíciles de reformar. En algunos países en desarrollo estos sistemas están próximos al colapso, en otros, los gobiernos, que se están preparando para establecer sistemas formales, corren el riesgo de repetir errores costosos. El resultado de todo esto es una crisis que se cierne sobre los ancianos y constituye una amenaza no sólo para éstos, sino también para sus hijos y sus nietos que, directa o indirectamente, deben asumir la responsabilidad de mantenerlos (Banco Mundial, 1994).

En un trabajo de gran alcance se examinan e identifican tres funciones de los sistemas de seguridad económica en la vejez: redistribución, ahorro y seguro. Las distintas políticas que permiten cumplir esas funciones se evalúan de acuerdo con dos criterios: sus consecuencias para los ancianos y sus consecuencias para la economía en general. La conclusión es que la mayoría de los problemas existentes ofrecen protección insuficiente a los ancianos y que la redistribución a menudo es nociva, por ejemplo, de las familias pobres jóvenes a los jubilados de situación económica holgada. Además, a medida que los sistemas maduran, es posible que de hecho obstaculicen el crecimiento, a través de los impuestos altos sobre los salarios, que causan evasión e inducen a los trabajadores a incorporarse al sector informal (ibídem).

En este estudio, se señala que para cumplir mejor los objetivos de proveer seguridad económica a la vejez y fomentar el crecimiento, los países podrían establecer tres sistemas o «pilares» de seguridad económica para los ancianos; un sistema de administración pública de participación obligatoria, con el objetivo limitado de reducir la pobreza entre los ancianos; un sistema de ahorro obligatorio de administración privada y, el ahorro voluntario. El primero cubre la redistribución, el segundo y el tercero cubren el ahorro, y los tres, conjuntamente, aseguran contra los numerosos riesgos de la vejez.

El estudio refiere también que el financiamiento de reparto oculta el verdadero costo a largo plazo de las promesas que se hacen respecto a las pensiones, en razón del énfasis que atribuye a los pagos corrientes, la situación actual es apenas una muestra de lo que queda por ver, cuando los trabajadores pagan sus impuestos de seguridad social esperan obtener un determinado beneficio. El valor actual de esta futura corriente de beneficios que se espera se conoce

como «deuda implícita de la seguridad social». Esta obligación del gobierno que corresponde a los «derechos» que la gente cree haber adquirido, es como la parte de un témpano que queda oculta bajo el agua. Aunque la deuda implícita varía de un país a otro y depende de la cobertura del sistema de pensiones, la distribución por edades de los trabajadores, el nivel de beneficio y la tasa de actualización que se emplee para los cálculos, en muchos países asciende a dos y tres veces el valor de la deuda explícita convencional.

Una deuda implícita es una obligación oculta que desconocen muchos de los ciudadanos y rectores de las políticas. En los primeros años de un plan de reparto, los costos parecen muy bajos porque así lo son los aportes, pero la deuda implícita de seguridad social aumenta y tendrá que pagarse por medio de impuestos más altos a medida que el sistema va madurando y la población envejeciendo. Los rectores de las políticas deben tomar esto en cuenta desde el principio, cuando se efectúan simulaciones de la deuda y de las tasas impositivas que requerirán a largo plazo, antes de escoger el sistema y la tasa de beneficios.

Aproximándonos a la realidad específica de nuestro país, se puede afirmar la carencia de un sistema de seguridad social, en el sentido técnico del término. Se cuenta con una variedad de instrumentos legislativos, institucionales y programas de seguridad social que marchan descoordinadamente. Esto hace que la acción social sea poco efectiva, pero muy dispendiosa.

Los Planes de la Nación, por su parte, han registrado de manera muy genérica lo que corresponde a la protección a la vejez. Desde el III Plan de la Nación se contemplan algunas acciones dirigidas a la población anciana venezolana, a pesar de que sus planteamientos están basados en la creación de nuevas fuentes de trabajo, en función del crecimiento acelerado de la producción y la maximización de las áreas de ocupación, que involucra directamente a la población joven en edad de trabajar. En el VI Plan se presenta un programa gerontológico, el cual es impulsado atendiendo al aumento de los grupos de edades superiores a los 65 años.

La población del país está integrada en su mayoría por personas jóvenes, pero manifiesta una clara tendencia al aumento de los grupos de edades superiores a los 65 años (...) Gran parte de esta población sufre problemas de abandono debido a su mayor grado de vulnerabilidad a las enfermedades y a la invalidez, constituye un problema social que deberá ser objeto de atención especial por parte del sistema de seguridad social de la nación (Cordiplan, 1981-1985, 118).

En los planes sucesivos no se incorporan elementos nuevos que permitan nutrir y reforzar las acciones de atención a las personas de edad avanzada. Sólo se llega al establecimiento de una reforma del IVSS contentivo de extensiones en las áreas de prestaciones en dinero por invalidez, incapacidad, vejez, muerte y nupcias.

El VI Plan de la Nación refleja como centro de atención a la familia, que en un segundo momento conduce a analizar los miembros que la integran, en especial los menos favorecidos, entre ellos, el anciano.

La población anciana ha sido poco atendida en nuestro país. Sin embargo, desde el momento en que la esperanza de vida ha llegado a 68,2 años con tendencia a aumentar, es necesario considerar medidas y alternativas de atención a la población mayor de 65 años (ibídem, 120).

Partiendo de la necesidad de atención que presenta la población anciana, se resuelven las siguientes medidas:

...se mejorará el nivel de salud de la población anciana del país, mediante la intensificación de los programas de atención geriátrica, atención y rehabilitación al impedido, atención social y residencia.

...se proporcionará la incorporación de la población anciana a ciertas funciones remuneradas, acorde con su condición y capacidad, así como su promoción en programas de índole social. (ibídem, 121)

En documentos del IX Plan de la Nación, la protección a la vejez se incorpora en enunciados macro, que refieren atención a la familia y sus miembros, en especial se destaca que:

La crisis de la estructura familiar, será atendida apoyando la fortaleza de los grupos familiares, de modo que estos cuentan con recursos y oportunidades para la protección física, social y emocional, que requieran sus miembros.

... el Estado apoyará estos grupos familiares, a través de sus políticas genéricas de carácter permanente y de políticas específicas dirigidas a priorizar y dar énfasis a la atención, especialmente de aquellas familias y miembros del grupo familiar que no alcanzan a cubrir sus necesidades, promocionando la responsabilidad familiar, la participación y la organización ciudadana, en atención de sus necesidades básicas (Cordiplan, 1995, 144).

El único referente específico que concentra la atención al anciano, registra lo siguiente:

La política dirigida a ancianos desprotegidos, tiene carácter integral y articulará en las residencias geriátricas, programas de complementación alimentaria, distribución de medicamentos y ayudas económicas, bajo la coordinación del Inager (ibídem, 159).

Este vacío, resalta la poca consideración que se otorga a la población anciana. Su enfoque, aunque pretende un carácter de integralidad, sigue identificándose con programas concebidos con una visión reduccionista y excluyente.

En materia de protección a la vejez es importante resaltar algunas categorías (Méndez, 1994, 6-7):

- a. Para los trabajadores sujetos a la aplicación de la Ley del Seguro Social, pensiones de vejez. Cuando concurren un determinado número de cotizaciones y años de edad (55 años para la mujer y 60 años para el hombre). Ley del Seguro Social.
- b. Para los trabajadores, no sujetos a la aplicación de la Ley del Seguro Social. Programas (pensiones) jubilatorios. Cuando se acumula un determinado número de años de servicios (35 años) o concurren años de servicios o años de edad. Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los funcionarios o empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y Municipios.
- c. Para algunos trabajadores sujetos a la aplicación de la Ley del Seguro Social. Pensiones de vejez concurrentes con programas jubilatorios. Cuando se cumplen los supuestos de los dos casos anteriores (a y b). Ley del Seguro Social y Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones. Convenios colectivos.
- d. Para la población carente de recursos económicos y mayor de 60 años de edad; Ayudas económicas en cantidad fija, periódicas otorgadas por el Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología.

A este último grupo se suman algunas iniciativas recientes de varias Gobernaciones y/o Alcaldías, las cuales implementan una serie de programas de atención a la vejez, entre ellas: consultas geriátricas, gerocentros, comedores para ancianos, atención visual para ancianos, asesoría legal, gerogranjas, gerotalleres rurales, bolsa alimenticia.

En algunos casos, las prestaciones señaladas, concurren con otras prestaciones en servicios y en especie, tal es el caso de la asistencia médica, suministro de medicinas, alimentos, reclusión en casas especializadas y descuento en algunos espectáculos recreativos y en servicios de transporte.

No obstante, pese a estos programas de atención desarrollados en nuestro país, un significativo grupo de ancianos se mantienen al margen de políticas sociales que les permitan mejorar su nivel de vida. Aunque representan uno de los grupos más vulnerables de la población, no son considerados prioritarios desde el punto de vista social ni político. Ello se evidencia en el carácter fragmentario de los programas que pretenden atenderles y en el monto exiguo de los beneficios económicos que les corresponden. Se evidencia también, en el gradual desmantelamiento del compromiso social-solidario que, tanto el estado como la familia, tiene hacia ellos.

Preocupa de igual forma la situación de desventaja que se les plantea a los ancianos, en el marco de un creciente y mal entendido individualismo, en el que el pensamiento solidario, principio básico de la Seguridad Social, pierde espacio, para dar cabida a propuestas sustentadas en los sistemas de capitalización individual, donde juega un papel determinante la capacidad contributiva de los individuos. Estos sistemas reducen las posibilidades que tienen las personas de edad avanzada, de contar con pensiones acorde a la situación inflacionaria del país.

La capacidad de ahorro voluntario, casi inexistente entre los ancianos, quienes son también más vulnerables a los impactos de medidas económicas y pertenecientes a los más bajos niveles de pobreza, imposibilitan el éxito de estos sistemas y de una cobertura total hacia la población anciana.

La tendencia parece indicar que, en el futuro, los programas de seguridad social de protección a la vejez, se harán descansar cada vez más en la capacidad contributiva de las personas en actividad laboral y en menos cuantía, en la solidaridad de los seres humanos (ibíd., 7).

Como quiera que las tendencias parecieran inclinarse a una reconsideración de los niveles de compromiso que el Estado y la familia tienen para con el anciano, es necesario reflexionar sobre la importancia del diseño de sistemas de atención en la vejez, como parte de un sistema de protección integral de Seguridad Social. Con esto se pretende la satisfacción de las necesidades de los ancianos, en el amplio contexto de la política social orientada al rescate de la solidaridad y al alcance del Bienestar Social.

La crisis por la que atraviesan los sistemas de Seguridad Social y específicamente los de protección a la vejez, tienden a reducir su cobertura. Se debilitan los principios que la han identificado y dan paso a nuevas formas, sustentadas en el individualismo y en los sistemas de capitalización individual.

Estas nuevas formas no contribuyen a afirmar el compromiso humano solidario y refuerzan la pérdida de valores que afectan los derechos de los ancianos.

Es oportuno señalar también que la Política Social, producto de una serie de mutaciones, ha visto afectada su posibilidad real de corresponder al logro de un estado de bienestar, y se nos presenta con evidentes limitaciones, tanto en su cobertura como proyección. En el caso específico de la vejez, las políticas sociales no actúan de manera articulada, y hay una supeditación de la protección a este grupo en otras medidas de carácter general.

La esencia de esta situación pareciera descansar en determinaciones estructurales, en las que el diseño de políticas para atención a la vejez no representan una inversión social. En razón de ello, la expresión práctica del

término es restrictiva, en tanto se identifica con una serie de programas incoordinados y sin metas de mayor alcance.

Existe contradicción evidente entre el enfoque y práctica de los programas sociales que pretenden atender a las personas de edad avanzada, y el compromiso solidario, base de la convivencia generacional. Situación que no contribuye a afirmar el compromiso humano que debe prevalecer y, en consecuencia, descalifica también los derechos humanos de los ancianos. Hay una ruptura de la relación orgánica que debe existir entre los mecanismos ideados para dispensar protección, así como una dispersión de los recursos destinados para tal fin.

El tema de la satisfacción de las necesidades en las personas de edad avanzada cobra importancia, por la situación particular a la que se ven expuestos.

Desde el punto de vista económico, muchos carecen de recursos suficientes para procurarse la satisfacción de sus necesidades básicas; desde el punto de vista social, han pasado a ocupar lugares de menos importancia para el sistema, y por efecto, para la comunidad y sociedad. De igual forma están desincorporados del mercado de trabajo, con pocas posibilidades de reinserción y un bajo nivel de preparación, que implica mano de obra fácilmente sustituible. Desde el punto de vista biológico, experimentan una serie de cambios que disminuyen su nivel físico de respuesta. Finalmente, en el aspecto psicológico, requieren de permanente apoyo y mensajes que refuercen su estima y valor personal.

El anciano, al igual que otras personas, experimenta una serie de necesidades enmarcadas en las áreas de seguridad económica y trabajo, salud, alimentación, vivienda, recreación, afectivas y de relación. La insatisfacción de alguna de ellas genera angustia y ansiedad, a lo cual se suma, en este caso particular, la situación de dependencia en que se encuentra la mayoría de la población anciana en nuestro país.

A las necesidades de trabajo se suman las necesidades de seguridad económica, y su importancia está relacionada con la capacidad generadora de los ingresos requeridos para la satisfacción de otras necesidades. El trabajo, más allá de asumirlo como generador de ingresos, se considera como terapia, en la medida en que mantiene ocupado al anciano y le reafirma sentimientos de utilidad e independencia.

En nuestro país, las personas de edad avanzada representan un grupo social que no encuentra ubicación en el mercado de trabajo, a pesar de que mantiene sus necesidades económicas y dispone del tiempo suficiente para la ejecución de una serie de actividades alternativas. Ante las diversas situaciones que el hombre confronta por la desocupación que impone el retiro, lo más

importante es que la comunidad y la sociedad en general, cambie el enfoque tradicional y erróneo con que se considera a los ancianos.

Las necesidades de salud tienden a cobrar mayor importancia por las declinaciones propias de la edad. Destacan en este aspecto las demandas de una atención médica especializada, en las fases preventiva, curativa y de rehabilitación. De igual forma, es relevante el hecho de asociar el proceso de envejecimiento a condiciones de vida, en tanto estas determinan en gran medida, los patrones de normalidad y patologías.

La recreación, por su parte, constituye una necesidad de suma importancia para las personas ancianas. En un sentido actúa como facilitador de relaciones interactivas de socialización y, por el otro, permite reforzar los sentimientos de seguridad y la capacidad para vivir con suficiente serenidad los efectos derivados del envejecimiento.

Esto plantea el reto de enfrentar prejuicios y creencias arraigadas a sistemas de valores que insisten en caracterizar el envejecimiento como una etapa neutral, en la cual desaparecen las energías, intereses y motivaciones, capaces de estimular nuevas experiencias en un proceso compartido, que permita potenciar el disfrute e intensidad del tiempo presente y del que aún queda por vivir.

Bajo la categoría de necesidades de afiliación y afecto, se incluye una diversidad de necesidades de orientación social. Durante la vejez, la intensidad de las necesidades de afecto es tan grande que, para muchos, el conciliarlas constituye la fuente principal del equilibrio psicológico. Es necesario reforzar la premisa de que los ancianos, no sólo tienen valor para la sociedad, sino que lo tienen para ellos mismos. El anciano que hace caso omiso de las actitudes negativas de la sociedad, puede experimentar a menudo un sentido del valor sólidamente fundado.

Las personas de edad avanzada, tienen necesidades especiales con relación a la alimentación, ya que muchos de los problemas que se presentan en esta etapa son producto de un marcado déficit de nutrientes. Por último, las necesidades de vivienda, entendidas en un sentido más amplio, como el conjunto de factores que definen las condiciones de convivencia, es una de las áreas menos atendidas en nuestro país.

Este conjunto de necesidades cobra importancia en un país cuya población anciana tiende a aumentar. Aunque se mantiene una estructura por edad todavía joven, las tendencias demográficas alertan sobre la magnitud de los efectos de estos cambios progresivos, si no se asumen acciones a tiempo.

En algunos países la rápida transición demográfica, causada por el aumento de la esperanza de vida, ha puesto en situación difícil a varios sistemas de la red de seguridad social, que se emplean para ofrecer seguridad económica a

los ancianos, incluyendo a las familias como modelo tradicional de cobertura social, a las sociedades de ayuda mutua y a otros mecanismos informales.

La coexistencia de diferentes grupos poblacionales determina también demandas diferenciales en relación a los servicios. Dentro de ese cuadro de especificidades destacan una serie de características de los ancianos, las cuales se identifican con su dimensión biológica, socio-cultural y psicológica, en relación a sus interconexiones y efectos.

Muy ligado a estos aspectos aparece la familia como elemento natural y fundamental, sujeta en la actualidad a una serie de presiones que han conseguido cambios significativos en su estructura, valores y normas. La evolución social, económica, política y cultural, ha logrado alterar las fuentes ideológicas de la familia, creando nuevas condiciones y necesidades en sus integrantes. El auge de nuevos modelos familiares, deja de lado progresivamente, la función familiar del anciano, quien por una parte ya no puede contribuir a subsanar los gastos y, por la otra, requiere de apoyo económico especial.

Estas variantes han conducido a un desplazamiento de las responsabilidades familiares hacia los regímenes públicos, en este caso el Estado, el cual no ofrece mayores alternativas de atención. Es decir, lo que era concebido como una responsabilidad familiar, ha ido progresivamente transformándose en responsabilidad colectiva.

Dentro de las respuestas estatales, aparece el Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, como organismo creado para formular normas y disposiciones que permitan orientar la programación, funcionamiento, planificación y ejecución de servicios dirigidos a satisfacer las necesidades y demandas de la población longeva. En este sentido, le corresponde el desarrollo de programas que respondan a una política social funcional, dirigida a la atención integral del anciano; a la solución o canalización de sus problemas más urgentes y el estudio e investigación de su situación social real.

En atención a esto ejecuta una serie de programas de corta asistencialista, cuya efectividad y correspondencia con las necesidades y expectativas de atención de la población anciana quedó de alguna forma reflejado a través del presente estudio, y cuyos resultados más significativos se resumen en lo siguiente:

- Gran parte de la población desconoce la mayoría de los programas o servicios que la referida Institución ofrece, lo cual impide lógicamente su consideración de utilidad, ante situaciones que así lo requieran.
- Los porcentajes de usos y frecuencia de los diferentes servicios, son muy bajos. Los más altos, se concentran en los programas de ayudas económicas y atención social.

- La mayoría de la población anciana encuestada utiliza los servicios médicos públicos, por garantizarles de alguna forma, una atención inmediata y gratuita.
- Dentro de la población anciana no existe la tendencia a utilizar los servicios médicos desde una perspectiva preventiva. Muchos refieren lo infructuoso que resulta acudir a chequeos o consultas médicas, ante la imposibilidad de adquirir los medicamentos y seguir el tratamiento prescrito.
- Cerca de un 50% de la población encuestada, refirió que el Servicio Médico de Inager no le ofrece la oportunidad de chequeos médicos normales, o por lo menos desconocen esta posibilidad.
-
- En aquellos casos en que la población anciana encuestada ha requerido ser hospitalizada, en un 97% respondieron que no había sido por intermedio de Inager, ya que estos procesos son muy lentos. La inexistencia de hospitales o salas geriátricas, los hace exponerse a procesos de exclusión.
- Con relación a la calidad del servicio médico del Inager, un 63% lo ubicó como regular, un 6% lo catalogó como malo y un 22% entre bueno y muy bueno.
- Un gran porcentaje considera que el programa o atención médica es deficiente, porque no contempla la entrega de medicinas. Otros refieren que el servicio es regular, porque las «citas son muy lejos», en un porcentaje menor (10%), aluden a las fallas del personal. Los que consideran que el servicio es bueno y muy bueno, se sustentan en que la evaluación es muy adecuada, así como una actitud conformista por carecer de recursos para sistir a otros servicios de carácter privado.
- En relación con el programa de ayudas económicas, es importante destacar que un 96% manifestó no estar de acuerdo con el monto actual de la pensión, por considerar que el mismo no permite de ninguna manera la satisfacción de necesidades. Un 55% coincide en señalar como propuesta, que este debería aproximarse o igualarse al salario mínimo. Otros, expusieron que debe superar los 20.000,00 bolívares, en atención al alto costo de la vida.
- Del programa recreativo se pudo conocer que su formulación responde más a actividades esporádicas que a la consideración de una política permanente de ocupación del tiempo libre para ancianos. En su mayoría estos deben procurarse opciones personales ajustadas a sus recursos o posibilidades económicas. Las estrategias de intervención recreativas como parte de una programación recreacional, son casi inexistentes. Los ancianos asumen alternativas individuales más que sumarse a las soluciones colectivas, a pesar de que esta es una problemática común.

- Un 78% considera que las actividades que realiza el Instituto en el área de recreación son buenas, en tanto les permiten distraerse, salir de la rutina y mantener su mundo de relaciones. Un 17% considera que falta mayor nivel de organización, por eso le asignan la categoría de regular.
- En cuanto al servicio de transporte, aunque no responde directamente como programa de iniciativa del Inager, se pudo conocer que en un 86% coincide en que la poca calidad de servicio correspondea la actitud hostil y maltratadora de los choferes.
- En relación con las necesidades y expectativas de atención a los ancianos, se pudo conocer que el orden de la población encuestada otorga a sus necesidades. En este sentido se obtuvo lo siguiente: en primer orden de prioridad la alimentación; en segundo orden la salud; en tercer orden el trabajo como fuente generadora de ingresos, y en cuanto orden la necesidad de seguridad física.
- De las necesidades menos satisfechas de la vida de los ancianos se registro la recreación, con un 32%, seguidamente las necesidades de afiliación, con un 25%, y finalmente las de trabajo, con un 15%.
- En relación con las necesidades satisfechas en el Inager, un 56% respondió que de alguna forma, satisface las necesidades económicas, a través del otorgamiento de pensiones por vejez. Un 22% consideró que las necesidades de salud, son atendidas por medio de los servicios médicos. Un 17% estableció que las necesidades de recreación eran atendidas a través de los paseos, fiestas etc. Finalmente un 5% considera que el Inager no ha satisfecho de manera adecuada ninguna necesidad.
- El 85% de la población encuestada considera que la atención institucional pública del Inager, es regular. El 1% la ubica como mala, y apenas un 8% refirió que la misma era buena y muy buena.

Con relación a las hipótesis planteadas, el estudio permitió comprobar lo siguiente:

- Las actuales políticas sociales implementadas por el Estado venezolano, para la protección del anciano, a través del Inager, no se corresponde con la realidad ni con la demanda de satisfacción de las necesidades de este grupo.
- Los servicios derivados de las políticas sociales del Estado venezolano, a través del Inager, son insuficientes para satisfacer la demanda real y su calidad es baja.
- Las personas de edad avanzada tienen limitadas posibilidades de acceso a una atención médica en sus fases preventiva, clínica y de rehabilitación.

- Las pensiones por vejez no contribuyen, en forma significativa, a subsanar la situación económica de los beneficiarios.
- No existe una política de recreación, que permita a los ancianos la adecuada utilización de su tiempo libre y la realización de actividades alternas.
- Las posibilidades de que el anciano se integre al mercado de trabajo son casi nulas. La opción es representada por el sector informal, con horarios especiales.
- Las posibilidades de que realice un oficio ajustado a sus capacidades físicas y mentales, son muy escasas.
- Las personas de edad avanzada, asignan mayor orden de prioridad a las necesidades básicas o fisiológicas, dejando en un segundo plano, las referidas a recreación, afectividad, autorrealización, etc.
- Las expectativas de atención a las personas de edad avanzada están basadas en programas de ayudas económicas que le permiten la satisfacción adecuada a otras necesidades.

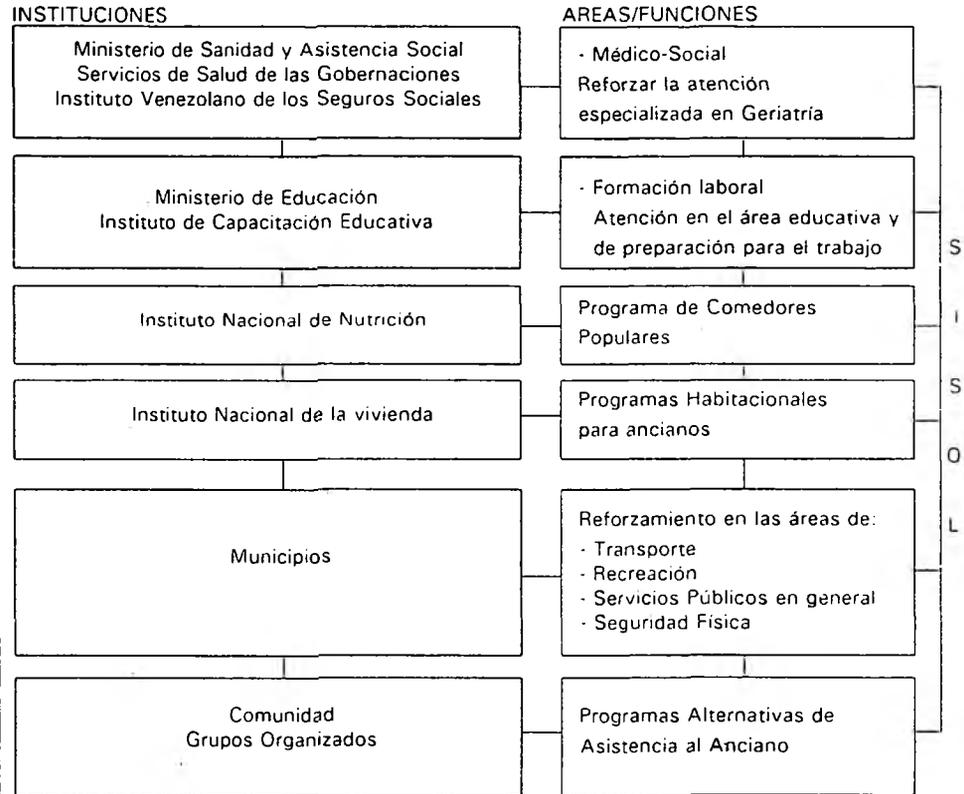
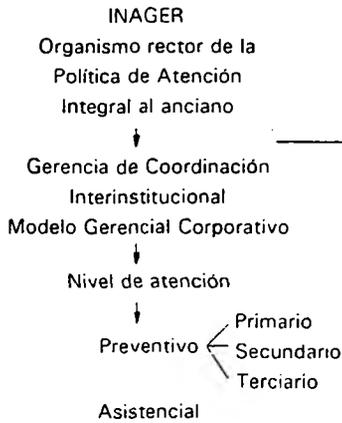
El análisis de los resultados obtenidos refiere una situación vigente que demanda la intervención programada del Estado. Los datos producto de la investigación, permiten visualizar las áreas menos atendidas y la calidad del servicio dispensado en materias de atención a personas de edad avanzada. Insumos necesarios para plantearse estrategias efectivas de intervención, orientadas al abordaje de una problemática que afecta a un grupo poblacional que tiende a crecer. las respuestas no pueden sumarse a la lentitud de procesos burocráticos, sino responder solidariamente a un compromiso de atención, ante el cual no queda duda, pues si bien existe actualmente un debate sobre el papel del Estado, su redefinición no puede darse bajo la premisa de eliminar sistemas protectivos, sino de reorientar esa acción de manera que permita consolidar un estado de bienestar social.

Ante la realidad que experimentan las personas de edad avanzada, carentes de recursos y víctimas de los profundos cambios que se han operado en la estructura familiar, así como las deficientes políticas que implementa el Estado, se ha estructurado un conjunto de propuestas, que pretenden contribuir a mejorar el actual panorama que caracteriza a los ancianos de nuestro país:

- Rescatar el objetivo central de las políticas sociales de atención a los ancianos, a fin de que estas realmente garanticen su bienestar en diversas esferas.
- Reforzar el compromiso social y humano que el Estado tiene hacia las personas de edad avanzada, así como la creación de un verdadero

sistema que le permita las condiciones mínimas para su adecuado desenvolvimiento.

- Incorporar en los planes de la nación programas que refuercen su doctrina, gerontológica integral, orientada a favorecer el desarrollo social y personal de este grupo, así como a las nuevas estrategias programáticas.
- Dentro del cuadro institucional público (Inager) se sugiere una revisión exhaustiva de la programación que adelanta, en tanto esta se presenta como un conjunto de acciones dispersas de poca proyección y cobertura. Con relación a su equipo de trabajo se considera importante el mantenimiento de esfuerzos orientados a la formulación y actuación del personal, en correspondencia con una política interna del organismo que persiga a su vez mayores niveles de productividad, iniciativa e identificación con el área intervenida.
- Conjugar esfuerzos con otras instituciones a fin de garantizar una planificación en común orientada a la atención de la misma problemática. La suma de actividades coincidentes impediría la dispersión de recursos, a la vez que contribuiría a ampliar la cobertura de las necesidades de los ancianos, no sólo en cantidad, sino también en áreas desasistidas. La adopción de un modelo gerencial corporativo permitirá integrar acciones parciales en una visión de contexto más amplia. De igual forma, este tipo de intervenciones coordinadas constituyen una estrategia de actuación que pretende atribuir coherencia, integralidad y direccionalidad a la gestión social.
- Mantener mecanismos idóneos para conocer la realidad e intervenir, en atención a su dimensión dinámica y cambiante (retomar el Sisol, Sistema de Información Social). De igual forma, responder adecuadamente a la realidad, necesidades y expectativas de los ancianos, haciéndolos partícipes de su proceso de alcance de bienestar.
- Retomar la implementación de programas vinculados a la familia y a la comunidad y por sobre todo propender a la articulación de políticas complementarias. En la figura N° 1 se reflejan algunas instituciones que pueden iniciar esta experiencia de trabajo coordinado, identificando las áreas de su competencia. De igual forma se concentra la opción de los Municipios como entes facultados para promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad y, dentro de ésta, a la población anciana.



MODALIDAD DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL PARA ATENCION A LA VEJEZ
(Propuestas)

FIGURA Nº 1

BIBLIOGRAFÍA

- Abouhamad, Jeannette, (1980), *Los hombres de Venezuela. Sus necesidades y aspiraciones*, Div. de Publicaciones de la UCV, FACES, 2da. edición, Caracas.
- (1972), *Fundamentos teóricos para el estudio de las necesidades y de las aspiraciones humanas*, FACES, UCV, Caracas.
- Anzola, Elías, (1989), *Programas de atención para ancianos*, trabajo mimeografiado, Oficina Panamericana de la Salud (OPS), Washington.
- Aponte, Margarita, (1978), *El anciano en la sociedad venezolana*, FACES, UCV, Caracas.
- Banco Mundial, (1994), *Envejecimiento sin crisis, políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C. (octubre).
- Bey, Nazario, (s.f.), *Gerontología, enfoque multidisciplinario*, Geronte, Puerto Rico.
- Caldera, Rosita, (1994), "Se está distorsionando la función social del Estado", *El Nacional*, Cuerpo D, p. 2 (27 de abril).
- Cordiplan, (1995), *Un proyecto de país*, Documentos del IX Plan de la Nación (febrero).
- (s.f.), IV Plan de la Nación.
- (1981-1985), VI Plan de la Nación.
- Damas, Carlos, (1982), *Trabajo y jubilación*, trabajo mimeografiado, Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología, I Taller inager-Comunidad, Caracas (septiembre).
- Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Sagrado Corazón, (s.f.), *Conceptos y fundamentos de gerontología*, Tecnología Educativa, Puerto Rico.
- Gámez, José, (1992), *Hábitat del anciano en Venezuela*, trabajo mimeografiado, Caracas (julio).
- Gardupe, Lyonnais, (1965), *La Vejez*, Razón y Fe, Madrid.
- Informe presentado por Venezuela, ante la Cumbre Mundial de Desarrollo, (1995), Ex Libris, Copenhague (febrero).
- Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología, (1978), *Ley del Instituto y Reglamento de Beneficios*, Caracas.
- Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología, (1983), *Documento de creación, antecedentes históricos y programas*, Caracas.
- Kastenbaum, Robert, (1980), *Vejez. Años de plenitud*, (Colección La psicología y tú), Printer Colombiana, Bogotá.
- Lara, Eleazar, (1992), *Alimentación y vejez*, trabajo mimeografiado, Caracas (febrero).
- Maingon, Thais, (1993), "La política social y el nuevo rol del Estado", *Revista Espacio Abierto*, Año 2, N° 3 (julio-diciembre).
- Martínez, Mercedes, (1994), *Seguridad Social, tiempo libre y recreación en la vejez*, VII Congreso de la Federación Latinoamericana de Sociedades de Geriátría y Gerontología, trabajo mimeografiado, Caracas (noviembre).
- Méndez, Absalón, (1992), *Estado y política social en Venezuela*, FACES, UCV, Caracas [Tesis doctoral].

- (1994), *Vejez y seguridad social*, VII Congreso de la Federación Latinoamericana de Sociedades de Geriátría y Gerontología, trabajo mimeografiado, Caracas.
- Méndez, Hernán, (1985), "Aproximación a la salud de la Venezuela del siglo XXI", *Cuadernos Lagoven*, Serie Siglo XXI, Lagoven, Caracas.
- Mesa Lago, Carmelo, (1985), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Morazzani, Haydee, (1987), *Aspectos básicos de la enseñanza de la Geriátría y la Gerontología*, Caracas (febrero).
- Moya, Mary y Pérez, Norma, (1985), *Gerontología en Venezuela*, Tesis de Grado, Escuela de Trabajo Social, UCV, Caracas.
- Oficina del Gobernador para asuntos de la vejez, (1987), *Características de las personas envejecientes*, San Juan de Puerto Rico.
- Pacheco, Edilberto, (1989), *Salud y Sociedad*, UCV, Imprenta Universitaria, Caracas.
- Palmore, E., (1975), *The honorable elders. A cross-cultura analysis of aging in Japón*, Duke University Press.
- Quintero, Rodolfo, (1985), *Los viejos*, Impresión Edive, Caracas.
- Richard, Susanne, (1962), *Aging and personality*, Wiley, Nueva York.
- San Martín, Hernán y otros, (1990), *Epidemiología de la vejez*, Interamericana Mc Graw, Madrid.
- Sánchez, Juan, (s.f.), *Gerontología*, Geronte, Puerto Rico.
- Suárez, Guillermo, *Taller de preparación al retiro*, trabajo mimeografiado, Coro (noviembre).
- Suárez, Luis, (1985), *Geriátría y gerontología, origen y evolución: 1949-1985*, VII Congreso de la Salud Pública, MSAS, Inager (febrero-marzo).
- Uzcátegui, Rafael, (1978), *Seguridad Social. Síntesis bibliográfica*, División de Publicaciones FACES/UCV, Caracas.
- Zúñiga Cisneros, Miguel, (1963), *Seguridad social y su historia*, Edime, Caracas.

DESEMPEÑO LABORAL Y MOTIVACIÓN: LOS INSPECTORES DE MALARIOLOGÍA. DIR. ENDEMIAS RURALES. MSAS. (Estudio de caso)¹

Carlos Eduardo Febres

PROFESOR DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

Giovanna Suárez B.

INVESTIGADORA DEL GRUPO DE ESTUDIOS LABORALES (GEL)

RESUMEN

En el recrudescimiento de algunas enfermedades endémicas, ha sido señalado como un componente causal determinante la pérdida de eficiencia de los empleados de la Dirección de Endemias Rurales del MSAS. Ante este hecho, se efectuó un estudio de caso a través de entrevistas en profundidad y cuestionarios, aplicados a jefes de las unidades regionales y nacionales, así como a inspectores de malariología, con el objetivo de aproximarse a las características más resaltantes del desempeño laboral de estos trabajadores.

Los resultados obtenidos evidencian la conexión directa entre la modificación de los procedimientos de selección e ingreso de los inspectores, los criterios de ascenso y promoción y las condiciones y medio ambiente de trabajo, así como la percepción de la valoración social de su cargo con la pérdida de identidad y en consecuencia descenso en la dedicación al desempeño de sus funciones como inspectores de malariología.

REPORTE SOBRE LOS RESULTADOS CIENTIFICOS DE LA INVESTIGACION

1. EL PROBLEMA ESTUDIADO: ANTECEDENTES, CONTEXTUALIZACIONES Y PARADIGMA UTILIZADO

Las investigaciones sobre el desempeño laboral en el sector de la administración pública tiene en nuestro país escasa tradición, y las aproximaciones, incluso generales, sobre estos trabajadores están habitualmente condicionadas por prejuicios y presunciones, la mayoría de las veces poco cercanas a la realidad.

1. Este trabajo es parte del proyecto SG-P90,66, financiado por el Programa de Pequeñas Becas para Investigaciones en Aspectos Sociales y Económicos de las Enfermedades Tropicales, FNUD/Banco Mundial/OMS/Laboratorio de Ciencias Sociales-UCV, Caracas, 1995.

La razón de tales representaciones radica, en buena parte, en el desconocimiento de las características del sector público, de su estructura y dinámica interna, particularmente de sus condiciones y medio ambiente de trabajo, acompañadas de patrones culturales complejos y diferenciados, como parte de ese abigarrado mundo constituido por la administración pública centralizada y descentralizada. Las diferencias entre la estructura organizacional, funciones, clima de trabajo y política de personal entre ministerios, y de ellos con los institutos autónomos y las empresas del Estado, obligan, sin perder su unidad, a estudiar su complejidad, requisito indispensable para evitar simplificaciones abusivas.

Venezuela se fue conformando las últimas décadas como una sociedad de Estado, comenzando a desarrollarse (1936) con una gran concentración de propiedades territoriales y con un incremento considerable de los ingresos fiscales provenientes de la explotación petrolera. Esta concentración de recursos desata una dinámica estatizante de desarrollo. De allí que el Estado se transforme en un "creador" social, en un factor de expansión de desarrollos embrionarios o, simplemente, en estimulador de la aparición de otros, en los cuales las más diversas formas de organización están vinculadas a las posibilidades fiscales.

El resultado de este proceso ha sido un Estado poderoso, cuya intervención o participación en la vida social no es producto de las decisiones de las instancias políticas de conducción, sino de su propia inercia.

Las limitaciones a la creación de organizaciones intermedias con suficiente capacidad de intervención propiciaron que los partidos pasaran a ocupar, progresivamente, esos espacios sin otros competidores en la sociedad, hecho de tal significación, que los convierte en componente central de nuestro análisis. De esa manera los partidos cambiaron su naturaleza propia en las sociedades occidentales: de expresión de un proyecto político a la función de receptáculos de solicitudes, reclamos y demandas, situación que sólo ha sido posible en la medida en que se han convertido en partidos de Estado. En un momento los partidos fueron la forma de intervención de la sociedad civil en el Estado, y después se han transformado en instrumento de intervención del Estado en la sociedad civil.

Los partidos experimentan procesos internos en los cuales se va estratificando un sector dirigente que tiene el privilegio del ejercicio paraestatal del poder. El Estado aparece, no como el centro del poder para la ejecución, sino como el centro "del reparto del botín".

Otro componente que debe ser tomado en consideración para nuestro estudio, es el constituido por los núcleos político-sindicales. La actividad sindical fue en su origen, parte de la emergencia de la sociedad civil, alentada su expansión por la dinámica de los propios trabajadores o, en muchos casos, en

la medida en que los partidos políticos la promovieron e impulsaron. Pero estas organizaciones vivieron el mismo proceso de los partidos. La casi totalidad de la dirección sindical se convirtió en parte del dispositivo paraestatal, integrando núcleos de poder político- sindicales, cuya función principal es la reproducción de su posición. Los sindicatos, las federaciones y las confederaciones se convirtieron en seccionales de los partidos, las decisiones más insignificantes no eran tomadas por los propios trabajadores, sino por el partido. La pérdida de autonomía sindical es tal vez la más grave de las deformaciones del movimiento sindical.

El resultado es un sindicalismo clientelar que, sin dejar de obtener beneficios para los trabajadores, trata de mantener una base manejable para su reproducción social. Como consecuencia, uno de los factores activos para impedir la movilidad de la fuerza de trabajo –indispensable en una sociedad dinámica– es precisamente esa estructura sindical.

La centralización del Estado es una realidad y nuestro tercer componente para la contextualización del problema estudiado. El proceso de centralización no muestra la coherencia de una estructura vertical, sino más bien una concentración de autoridad y atribuciones de alto grado de ineficiencia.

Esta forma de funcionamiento genera una gran dispersión, distorsión de competencias y anarquía. El funcionamiento tiende a ser inoperante y las decisiones y políticas prácticas, el producto de una confrontación de disposiciones contradictorias, marchas y contramarchas, que terminan produciendo resultados tardíos, muchas veces incoherentes y de difícil seguimiento.

La caracterización presentada nos muestra en líneas generales la base sobre la cual se ha fundamentado la Administración Pública. El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), actualmente no escapa a esta situación, evidenciándose que parte de la explicación del desempeño laboral de los inspectores adscritos a la Dirección de Endemias Rurales, no es ajena a esta realidad y por tanto a ciertas concepciones, valoraciones y procedimientos de trabajo.

Como fundamento para nuestro análisis es necesario puntualizar que partimos del criterio de la productividad ubicado en la filosofía de sistemas:

... es una manera de pensar acerca de los esfuerzos humanos complejos. Facilita el reconocimiento del contexto dentro del cual operan las organizaciones y destaca la comprensión de las relaciones existentes entre las actividades que deben realizarse para alcanzar los objetivos (Kast y Rosenzwers, 1990, XI).

Se trata de conocer y desarrollar la relación intrínseca entre los diferentes subsistemas y crear un clima que conduzca a la excelencia: efectividad, eficiencia y satisfacción del trabajador. Este sistema de valores está condicionado,

tanto por la organización, como por las normas socioculturales de la sociedad. El enfoque de sistemas nos conduce a pensar en la organización como un sistema abierto en permanente interacción con el medio y nos permite entender las interrelaciones entre los principales componentes de una organización: sus objetivos, tecnologías, estructura y relaciones psicosociales.

Si la meta de los inspectores es *producir salud*, todas las funciones y tareas asignadas estarán dirigidas a ello. Evaluar la productividad de la administración pública con los criterios utilizados en la administración privada, restringe posibilidades, ya que se trata de tomar decisiones cuyo objetivo final es el mayor beneficio colectivo. Si lo vemos desde esta perspectiva, estaríamos haciendo referencia al manejo de recursos humanos y financieros, como expresión del conjunto de los engranajes que componen la organización en que se ubican los mismos, es decir el MSAS. Definimos la organización como el ente que está obligado a mantener a la colectividad en las mejores condiciones de salud. La misma se nos presenta parcelada en razón de la complejidad de las actividades a realizar.

En una apretada síntesis tenemos que, el modelo de salud no ha evolucionado acorde con el país. Se ha desarrollado una gran infraestructura de recursos físicos y financieros, tanto para el sector urbano como para el rural. La característica más resaltante es su muy bajo rendimiento frente a los recursos invertidos, y la atención primaria se ha dejado de lado, trayendo como consecuencia el costo exagerado del sistema y la insatisfacción de la población usuaria.

De igual manera, si las tareas de los inspectores se orientan a fomentar la salud y a mantener una educación para la salud; este es un proceso que va más allá de la mera actuación y tiene que ver con la posibilidad real de utilizar todos los recursos disponibles. La salud de la colectividad está ligada al proceso de construcción de valores y actitudes que faciliten comportamientos que la fomenten de manera continua. Las condiciones climatológicas del país se mantienen relativamente constantes, indicándonos con ello la factibilidad de reservorios permanentes de enfermedades tropicales, en especial de la malaria. Es por ello que la continuidad en lo referente a generar actitudes positivas hacia la salud, se convierten en un objetivo permanente dirigido a toda la población.

En este sentido es importante para la evaluación del desempeño, orientar la atención hacia el análisis y adaptación de las condiciones de trabajo, acorde con los riesgos inherentes a las actividades propias del control de las enfermedades tropicales. De igual manera, diagnosticar para incrementar la productividad laboral, estará en función de las propuestas que se mantengan en torno a la formación y actualización del personal. En el campo teórico de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se han producido cambios que se reorientan hacia la necesidad de ampliar el objeto de estudio, en el sentido de no limitarlo a su aspecto somático-fisiológico. Necesidad de ampliar el modelo

interpretativo, tomando en cuenta todos los factores interrelacionados. Se requiere de una actividad interdisciplinaria que desarrolle metodologías que a la vez sean accesibles y que puedan ajustarse a las complejas realidades que se nos presentan. De lo que se trata es de acercarnos al equilibrio entre salud, eficacia productiva y bienestar de los trabajadores. Al momento de analizar las diversas situaciones, podemos considerar la organización del trabajo como un mecanismo preventivo que redundará en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

A través de ella se trata de aproximar el trabajo a la naturaleza del hombre como ser productivo y creador, así como su carácter social, intentando crear estructuras de trabajo donde la comunicación y la participación estén presentes en mayor grado (Martínez Arinas, 1989, 8).

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO

La preocupación gubernamental por el nivel de deterioro de la población palúdica y su amplitud geográfica se manifestó en preliminares intentos de desarrollar una política de combate contra la malaria. En 1911 se creó la Oficina de Sanidad Nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, con la que formalmente se inician las medidas gubernamentales, diseñadas desde un organismo ad hoc (*Resumen*, 1976, 50).

Pablo Cova García escribe que en 1912 fue dirigida una comunicación a los presidentes de los Estados de Venezuela y a los gobernadores de los territorios federales, en la que se les ordenaba poner en ejecución algunas iniciativas de lucha antimalárica (Cova García, 1961, 6). En el mismo año fue publicada por la famosa tipografía El Cojo, *La Cartilla Antipalúdica* de Vicente Peña (Cova García, 1961, 6), ampliamente difundida. En 1914 se suspenden las restricciones para la importación de quinina. En 1916 estuvieron en el país los sanitarios norteamericanos Gorgas, Castell y Guiteras, todos miembros de la Comisión de Fiebre Amarilla de la Fundación Rockefeller, quienes escribieron un informe, y algunas de sus recomendaciones fueron incorporadas a las iniciativas gubernamentales (*Resumen*, 1976, 49). "El 19 de diciembre de 1923 se aprueba el Decreto sobre Saneamiento de los llanos de Venezuela" (Yepes Colmenares, 1955, 17). En 1926 se firma un acuerdo entre la Oficina de Sanidad Nacional y la División de Sanidad Internacional de la Fundación Rockefeller, en él se establece una misión para el estudio del paludismo y la anquilostomiasis, que conjuntamente con los médicos venezolanos Elias Benarroch, Levy Romero y el entomólogo Pablo Cova García desarrolló la primera encuesta malárica nacional (Yepes Colmenares, 1955, 17-18). En 1931 se organizó la Conferencia Sanitaria Nacional, que contó con la participación entusiasta de muchos médicos y para la cual fueron elaborados varios trabajos de investigación. En 1933 es promovida la Semana Sanitaria contra el Zancudo por el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría y en 1935 se organizan las legiones sanitarias escolares, que se unen a las campañas realizadas por

empleados públicos del correo, telégrafo y educación, en sus actividades contra la malaria (Yepes Colmenares, 1955, 19).

La Dirección de Endemias Rurales es, junto con otras direcciones de la Dirección General de Malariología y Saneamiento Ambiental del MSAS, la herencia más directa de la política contra las enfermedades tropicales iniciada en Venezuela por un equipo de profesionales encabezados por el doctor Arnoldo Gabaldón en 1936; uno de los hitos fundamentales de este proceso fue la creación del MSAS.

Los programas contra las enfermedades tropicales estuvieron inicialmente centrados en la lucha contra la malaria, desde el 27 de julio de 1936, a través de la Dirección Especial de Malariología. Simultáneamente, fue creada la Escuela para la Formación de Expertos Malariólogos, lo que permitió por vez primera en el país la preparación y selección de personal para una institución gubernamental mediante la revisión de su formación académica y escolar, así como de la constatación de su pericia y vocación de servicio. Esta selección estuvo acompañada de un proceso de formación del personal basado en cursos de diversos tipos y niveles, así como el seguimiento de su rendimiento y la promoción de aquellos que demostrasen el mejor desempeño en sus funciones y mayor vocación y abnegación en el ejercicio de una actividad que se asumía como una cruzada nacional para mejorar la calidad de vida del venezolano.

Nuestro trabajo de investigación se orientó al desempeño de los inspectores de malariología, ya que son ellos los encargados del control y mantenimiento de las condiciones de salud de la población que sufre las enfermedades tropicales.

Los inspectores sanitarios en la actualidad se encuentran diferenciados de acuerdo a su formación, como de salud pública o de malariología. La Escuela de Salud Pública, dependiente de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela, forma a los primeros y la de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a los segundos.

Los inspectores de salud pública son empleados públicos y la definición de sus funciones se encuentra en el Manual de Procedimientos de la Oficina Central de Personal (OCP). Como funcionarios, su actuación se rige por la Ley de Carrera Administrativa vigente. A partir de noviembre de 1991, se introdujo un cambio dentro de la estructura administrativa, al aprobar la elevación del nivel académico de los cursos de inspección a técnicos superiores y, tomando en cuenta las tareas típicas y responsabilidades inherentes a su cargo, se acordó otorgarles los grados desde el 15 hasta el 21 y denominarlos Inspectores de Salud Pública. Se incorporó a la escala la figura de coordinador a nivel regional y nacional. Estas dos últimas figuras no fueron aprobadas por la OCP.

Inicialmente los inspectores sanitarios se agruparon como gremio en la Asociación Nacional de Inspectores de Sanidad, institución que funcionó durante cuarenta y dos años y fue sustituida por el Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública. Esta organización gremial funciona en todo el país, logrando la firma de un Acta Convenio con el MSAS y el reconocimiento administrativo de los mismos como técnicos superiores. Esta Acta Convenio se mantiene vigente, a pesar de ser válida hasta el 31-12-91. Simultáneamente, los inspectores, como funcionarios de Sanidad, participan en el Sindicato Unico Nacional de Empleados Públicos del MSAS (SUNEP-SAS).

A partir de 1990 el directorio ejecutivo del Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública (CONISP) se dirige a las instancias pertinentes para solicitar un cambio en la estructura organizacional existente. En su propuesta solicitan la creación de grados superiores en la escala de cargos previstos por la OCP. Los grados utilizados hasta ese momento son los correspondientes al nivel 13, 15 y 17. Esa propuesta permanece invariable hasta el momento en que los estudios realizados para formarse como inspectores son reconocidos como técnicos superiores. Acompaña a esta propuesta otras consideraciones, como son los riesgos a los que están expuestos en razón de su actividad, condiciones salariales y ascenso a cargos directivos dentro de la Administración Pública. La respuesta a estos planteamientos les llega en diciembre de 1991 variando la estructura de cargos. Sólo existían tres niveles, ahora se añade un cuarto nivel, el cual corresponde a inspector IV; ocupando de esta manera los grados 15, 17, 19 y 21 del Manual de Procedimientos. A partir del cambio de rango jerárquico, el plan de acción definido contempla incorporar al 30% del total de los funcionarios adscritos a la Dirección General Sectorial de Malariología y Saneamiento Ambiental a la carrera administrativa y entregar los Certificados de Carrera así como coordinar con la Escuela de Malariología y Saneamiento Ambiental, las actividades de adiestramiento de personal.

Estas mejoras en cuanto a variaciones en la estructura, en el régimen de remuneraciones y en el adiestramiento de personal, se presentan luego de veinte años de promulgada la Ley de Carrera Administrativa. Esta situación nos conduce necesariamente a una reflexión que tiene que ver con la política de estimulación de los recursos humanos a lo interno del propio Ministerio.

Podríamos indicar un elemento, como es el caso de la ubicación de personas en cargos directivos o jefaturas de oficinas, quienes a pesar de no tener vinculación directa con el proceso o con la atención sobre la problemática; sus ascensos no los obtienen con relación a los méritos obtenidos, expresados en una continuidad administrativa, valoración del trabajo realizado, atención a situaciones inherentes al proceso de trabajo señaladas por el personal adscrito al organismo, sino por razones clientelares y políticas.

En la actualidad, a raíz de la promulgación de la nueva Ley del Trabajo, el Colegio introdujo junto con el sindicato, una propuesta de contratación colecti-

va, que incluye a todos los técnicos y profesionales. Ambas organizaciones están controladas por Acción Democrática y esta última representa a la totalidad de los trabajadores en las discusiones laborales con las autoridades del MSAS.

Durante muchos años la Dirección de Malariología fue considerada en el país y fuera de él como un modelo administrativo para la organización de dependencias destinadas a combatir las enfermedades tropicales; de igual manera, su política de personal, la calidad de sus empleados y la excelencia en el desempeño de sus funciones eran resaltados.

Ahora bien, los últimos diez años han traído, a juicio de especialistas en la materia, descensos bruscos en la calidad del personal y en especial de los inspectores de malariología, así como en la excelencia de su desempeño laboral...."La inspección sanitaria ha decaído bastante, no solamente en lo que es la actividad diaria, hay inspectores en malariología, dentro del marco de la salud pública que nos estamos dedicando a ver condiciones de saneamiento y no estamos preparados para ello." (Entrevista Nº 2)

Nuestro trabajo de investigación se ha orientado a establecer, con relativa certeza, las características del desempeño laboral de los inspectores de malariología y la asociación con los componentes de su entorno laboral mediato e inmediato.

Objetivo general

Elaborar una investigación sobre el actual desempeño laboral de los inspectores de malariología de la Dirección de Endemias Rurales del MSAS y de los factores que inciden en él.

Objetivos específicos

Elaborar un diagnóstico:

1. De las condiciones y medio ambiente de trabajo de los inspectores de malariología, así como de su percepción de las mismas.
2. De los procedimientos de selección y promoción de los inspectores y de la mediación en ellos de los partidos políticos.
3. Del desempeño laboral de los inspectores de malariología.
4. De la percepción que tienen los inspectores de malariología sobre su desempeño laboral y los factores que señalan como de incidencia negativa en su actividad.

5. Del tipo de contratación colectiva y política sindical de los gremios de malariología.
6. Investigar sobre la asociación existente entre el desempeño laboral de los inspectores de malariología y:
 - Autopercepción del mismo.
 - Condiciones y medio ambiente de trabajo.
 - Procedimientos de selección y promoción y mediación en ellos de los partidos políticos.
 - Contratación colectiva y política sindical.

3. EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

a. Diseño de la investigación

El problema estudiado centra su atención en una aproximación-diagnóstico de la situación laboral de los inspectores de malariología, los factores que inciden en su desempeño y su vinculación con el control de las enfermedades tropicales.

Como antecedentes de esta problemática, podemos resaltar que las estadísticas de salud más recientes nos muestran la reaparición de las enfermedades tropicales en aquellos estados donde se encontraba erradicada y un recrudecimiento en donde se mantenía un control sobre ellas. Señalándose como posibles causas: las deficiencias de políticas de control, ausencia de recursos financieros, aumento de la resistencia de los vectores, disminución de la calidad del trabajo efectuado por el personal del MSAS y, especialmente, el de los inspectores de malariología.

La contextualización del problema nos condujo a la construcción de un escenario explicativo que facilitará la ubicación de los inspectores como trabajadores cuyo espacio de trabajo es un ente de la administración pública, en este caso el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Diseñamos la investigación tomando la dimensión geográfica, en función de aquellos estados que en la actualidad muestran un recrudecimiento de las enfermedades tropicales, así como aquellos en los cuales se evidencia un incremento. En los entrevistados se buscará poner de manifiesto la interrelación existente entre el desempeño laboral en un ente de la Administración Pública, definido en términos de los núcleos de poder político-sindicales, y la autopercepción del desempeño del inspector en relación con el proceso del trabajo, sus resultados y la valoración de los mismos.

En cuanto a la dimensión geográfica es importante resaltar que la actividad de los inspectores varía de acuerdo a la ubicación estatal, este elemento está

condicionado por las características propias de cada uno, así como el desarrollo de las endemias. Con esto deseamos señalar que el comportamiento de los inspectores está en función de los requerimientos de la actividad a desempeñar.

La utilización de lo cuantitativo y cualitativo es lo que nos facilitará una aproximación más cercana al desempeño laboral como síntesis de las condiciones y medio ambiente de trabajo, en una perspectiva relacional, cuya orientación asume al hombre en su diversidad y en consecuencia admite que la asociación entre el proceso de trabajo y sus efectos en los trabajadores no se rige por modelos estándar de comportamiento.

Selección de la población

Para la selección de la población se consideró el Mapa de la Malaria existente y se seleccionaron tres estados que nos muestran una panorámica de lo que está ocurriendo: Aragua, Miranda y Bolívar.

En el caso de Aragua, aparentemente, los focos presentan un gran control, no podríamos precisar si se debe a que la sede de la Dirección General se encuentra en la capital de esa ciudad o, a que los focos están en realidad controlados.

En el caso de Miranda, la situación se presenta ligada a los denominados "casos importados", los mismos se produjeron cuando personas que se encontraban en el estado Bolívar, como trabajadores del oro y en general de la minería, se trasladaron hacia la zona de Miranda para visitar a sus familiares y contagiaron a los mismos, creando nuevos focos.

En el caso de Bolívar, a partir de la renovación de la explotación del oro y de la minería en la década del ochenta, con el asentamiento ilegal de extranjeros, particularmente guyaneses, colombianos y brasileños en cuyos países el control de la enfermedad es mínimo y los acuerdos internacionales firmados con estos países sobre esta materia son escasos y poco eficaces, por lo que se presenta para el estado Bolívar una situación bastante difícil, ya que al reaparecer la enfermedad no se tenían ni las instalaciones ni los recursos necesarios para atender tales requerimientos, y así la malaria se extendió rápidamente. La situación es alarmante y es tal vez el estado con mayor número de casos registrados recientemente.

Visto lo anterior, el criterio permitió seleccionar, basándose en el tipo de control, áreas de máximo, mediano y mínimo control.

Los instrumentos

El cuestionario utilizado se diseñó basado en la revisión de investigaciones realizadas en otros países sobre desempeño laboral y particularmente en

instituciones públicas del área de salud. Se hicieron dos pruebas sobre el cuestionario propuesto, en ambas, con inspectores que tienen más de cinco años en el Ministerio. A partir de las correcciones y sugerencias emanadas de cada grupo se procedió a construir el cuestionario definitivo, el cual fue aplicado a los inspectores seleccionados.

Los cuestionarios fueron aplicados a la totalidad de los inspectores ubicados en cada uno de los estados objeto de estudio. Se hicieron un total de cuarenta entrevistas. Los entrevistados fueron los inspectores que se encontraban en el lugar acordado, luego de previa convocatoria con hasta dos semanas de anticipación por vía de sus propios superiores, en este caso, los Jefes de Servicio. Los inspectores que no fueron entrevistados en ese momento se encontraban de permiso o, por alguna otra razón desconocida para nosotros, no se presentaron a la entrevista.

Las entrevistas en profundidad fueron diseñadas en función de explorar la percepción que tenía un grupo seleccionado de inspectores con muchos años de servicio, dirigentes gremiales y sindicales, inspectores coordinadores, jefes de demarcación, ex asesores y ex directores regionales o nacionales de malariología, sobre el desempeño laboral y las causas que inciden en él. Se realizaron ocho entrevistas en total.

Resultados de la investigación.

Reflexión sobre posible utilización de los resultados

Se podría decir que la noción contemporánea de trabajo y la centralidad a ella asignada es una idea nueva. Por supuesto, en todas las épocas el hombre ha trabajado más o menos duramente para asegurarse la subsistencia, pero, la cuestión no es esa. Lo que es relativamente nuevo es la importancia y la posición del trabajo en la sociedad. Con la revolución industrial el trabajo llegó a ser el epicentro de la vida social, se impuso como el valor esencial de la burguesía naciente.

Hasta ese momento el trabajo no constituía más que una de las condiciones de existencia de la sociedad, con el capitalismo el trabajo se convirtió en la verdadera razón de ser de la sociedad.

La primera transformación radical en la actividad de los hombres fue el incremento absoluto y abrupto del tiempo de trabajo. El campesino medieval trabajaba, aproximadamente, 191 días por año, la combinación de días festivos y religiosos más la prohibición de trabajo los fines de semana elevaban a 174 los días sin trabajar. Si a eso se le añaden, los numerosos días de "paro" por dificultades climáticas, por enfermedad u otras ocupaciones, el número real de días trabajados antes del surgimiento de la revolución industrial era relativamente bajo.

El trabajo, como condición de existencia, era sólo necesario para poder subsistir, era una inversión en tiempo y esfuerzo cuyo objetivo consistía en la reproducción individual, más o menos ampliada, de la fuerza de trabajo. En consecuencia, seguía el ritmo natural de las estaciones, las obligaciones sociales, religiosas y los proyectos individuales. A raíz del capitalismo, el trabajo devino en obligación, por una razón muy simple: no hay acumulación de capital sin trabajo. El deseo de poseer va en relación directa con la cantidad de trabajo incorporado al bien producido.

En consecuencia, esta idea naciente de trabajo es la que se va a incorporar, con las ambigüedades del pensamiento religioso católico, a las sociedades nacentes latinoamericanas y, como parte de ella, a Venezuela.

A su llegada los conquistadores se encontraron con distintas etnias, que en su variedad tenían un elemento común: el trabajo como respuesta a necesidades y no como obligación cotidiana y permanente de una actividad destinada a la producción de riquezas. En consecuencia, la racionalidad de los conquistadores intenta sobreponerse a la existente y se origina una compleja dinámica, con planos y niveles estructurales relativamente distintos en relación con el trabajo. Se superponen, se solapan, se entrecruzan nuestras propias y variadas tradiciones culturales respecto al sentido y significación del trabajo con patrones exógenos que no acaban de fusionarse con ellas, sino generan una enrevesada dinámica llena de dualidades, ambigüedades y contradicciones.

La estructura colonial creó dos discursos contradictorios sobre el sentido, valoración y utilidad del trabajo: 1) Una línea afirmaba su obligatoriedad como sanción, acompañando al sentido de dominación e imposición cultural que significaba la encomienda; el trabajo obligatorio y sin disfrute para el indio encomendero, era la lectura y la valoración que a él se le transmitía referente al sentido y la práctica del trabajo. En el modelo esclavista se le suma la idea del trabajo como "no libertad", el trabajo era la consecuencia de la esclavitud y no un valor para el crecimiento y desarrollo, en ninguna de sus dimensiones: personal, social o espiritual. 2) La otra línea acompañaba la prédica del trabajo como deber, pero a diferencia de la anterior, con el planteamiento de su posibilidad de enriquecimiento, así como de su satisfacción personal; y eran parte del discurso para la socialización del hombre blanco dominante. Los blancos pobres y los pardos no son la síntesis contradictoria del trabajo, son el terreno que propicia un sincretismo rico y variado, pero desprovisto de un proceso de ruptura, que lo proyectará hacia una nueva sociedad, con una nueva práctica y una nueva valoración del trabajo.

El modelo republicano no resuelve la contradicción, y el trabajo —compañero cotidiano de la mayoría de la población— no es necesariamente amado, ni socializado como un valor espiritual, sino como una simple estrategia de sobrevivencia.

Falta, a nuestro juicio, mucho camino por recorrer en el análisis del significado de los cambios ocurridos en los modos y estilos de vida de la población como consecuencia de la aparición social de la explotación petrolera. Pero pensamos que, provisionalmente, pueden formularse algunas hipótesis en lo que a la dimensión trabajo se refiere. No es casual que en aquellas zonas donde la pequeña producción agrícola y ganadera jugaba un papel dominante, se estructurara un estilo de vida donde el esfuerzo constante se asociara a la cotidianidad y vinculara al bienestar. A diferencia de aquellas zonas, donde las variadas modalidades de plantación generan un estilo de vida en los que se valora el azar y la oportunidad, tanto o más que el esfuerzo sostenido, que históricamente no había comportado ningún beneficio en la mejora objetiva de su calidad de vida.

En estos dos estilos de vida fundamentales impacta la sociedad petrolera, e incorpora una dimensión que las sociedades mineras poseen en todas las latitudes: "la coyuntura del filón", o "síndrome de la esperanza de enriquecimiento súbito". Hasta ese momento la mezcla de un régimen de castas e incipientes clases sociales con pocas posibilidades de cambio, salvo las asociadas a la guerra, se ven radicalmente transformadas ante la aparición de un proceso desestructurador de los modos de vida del venezolano, al fusionarse el repentino incremento del poder del Estado, con un modelo clientelar distribuidor de "favores económicos", que trastocaron el sentido secular de lenta acumulación de riquezas que prevaleció en el modelo colonial y en el siglo XIX. El petróleo, entre sus efectos perversos incorporó a las diversas visiones existentes sobre el trabajo una nueva y muy importante: poder enriquecerse sin trabajar, fuera ello producto del favoritismo político o de la especulación de la renta urbana o de la actividad financiera. En definitiva, el esfuerzo sostenido no es la condición para cambio de la calidad de vida, entra un nuevo valor: la riqueza súbita se convierte en un paradigma que pugna por entromizarse.

Ahora bien, es necesario dejar claro que es imposible estudiar en toda su amplitud la valoración del trabajo, componente fundamental del desempeño laboral, sin entender la estructura familiar, la distribución de las tareas internas, el papel y la significación del trabajo doméstico y la distribución jerárquica de los beneficios de las tareas, ellos asociados a la importancia asignada a las diversas modalidades de trabajo, lo que es expresión de un sentido y una cultura del trabajo, por lo que sólo nos aproximaremos a algunos componentes de esta noción multívoca.

Es por eso que hemos optado por asumir la valoración del trabajo, por parte del inspector, asociada a sus condiciones y medio ambiente de trabajo y a los beneficios económicos o extraeconómicos que reciba a cambio de su esfuerzo.

Es en este contexto donde la valoración del trabajo adquiere su significación en relación con el desempeño laboral. La sociología del trabajo ha evidenciado, hasta la saciedad, que el desempeño laboral es un producto reflejo de un

complejo combinado de factores. En el caso objeto de estudio ya hemos ilustrado con antelación, el modelo de Estado existente en el país y su vinculación con el tipo de estructura administrativa, así como el tipo de práctica sindical y su incidencia en las estructuras administrativas y, en particular, en la selección de los empleados.

RESULTADOS

De la lectura cuidadosa de la bibliografía y documentos existentes en relación con las políticas contra las enfermedades tropicales y en particular las referidas a la malaria o paludismo en Venezuela, de las conversaciones informales con médicos, sanitaristas, empleados administrativos e inspectores y de los resultados del trabajo de campo, surge con nitidez que, el análisis del desempeño laboral de cualquier trabajador venezolano contemporáneo, puede darse adecuadamente utilizando como contexto explicativo las características de nuestro Estado y en especial su centralidad y las especificidades de los partidos políticos y las organizaciones sindicales. Mas este contexto sería inconcreto sin la existencia sustentadora de un sentido y una cultura del trabajo.

Aproximarse a la percepción que poseen los inspectores de malariología sobre el trabajo, obliga a una distinción conceptual entre sentido y cultura del trabajo. Para Carboni, por sentido del trabajo se entiende la significación, la utilidad y los valores que constituyen la representación que cada individuo ha aprehendido de su espacio-tiempo laboral y que interactúa con su representación de la realidad social total en la experiencia inmediata y cotidiana. Por cultura del trabajo se entiende el conjunto de ideas, reflexiones, estudios que se refieren al sentido que el trabajo tiene para los individuos y que constituyen el cuadro normativo de referencias e indican las perspectivas de modificación del sentido y de la realidad del trabajo. La cultura del trabajo no se limita al discurso, porque es ella misma una práctica, aunque simbólica, que sustancia la acción social. (Carvoni, 1991, 160-161)

Hablar de la significación que posee el trabajo para el trabajador y, particularmente, para el inspector de malariología, es referirse a un punto de encuentro entre el sentido y la cultura del trabajo.

La conformación de una cultura del trabajo es fruto de un largo proceso de gestación y sus componentes pivotaes son de ordinario, de larga data histórica, trascendiendo el contenido instrumental, más de corto y mediano plazo, que caracteriza al sentido del trabajo. Es por ello que en la búsqueda de las claves sociosimbólicas es necesario el rastreo de los orígenes, que conforman la base matricial de un modelo valorativo y normativo en relación con el trabajo.

Señalamos con antelación la existencia de un complejo mundo cultural en relación con la percepción y valoración del trabajo como fruto de diversas prácticas económicas y sociales, y es fundamental resaltar en él la valoración

negativa del trabajo, dominante en los sectores trabajadores, por las razones ya mencionadas.

La valoración del trabajo tiene su origen en las características objetivas y subjetivas del trabajo, fundamentalmente en la variedad en el mismo, en la identificación de los resultados, en la trascendencia de la tarea, en la autonomía y en la retroalimentación de su propio desempeño. Este conjunto de características determinarán en el trabajador la percepción psicosocial del mismo, que se traducirá en la significancia experimentada y asignada al trabajo, a la responsabilidad experimentada y al real conocimiento de los resultados laborales, todos ellos combinados, determinarán el nivel de satisfacción existente, en la medida en que cubran las expectativas individuales y la representación social del beneficio obtenido del trabajo.

En este sentido, la motivación intrínseca con respecto al trabajo que se reflejará en su desempeño es una consecuencia directa de la valoración del mismo y ella va a estar, en buena parte, determinada por su representación social, conjugada entre su significado cotidiano y la cultura general del trabajo del grupo social al cual pertenece.

Una de las características de la dominación de los sectores de poder sobre los trabajadores era la actitud externa frente al desempeño de los mismos, que reflejaba una desvalorización, no sólo de la actividad, sino de la persona ejecutante, del propio sujeto. El trabajo era percibido por los trabajadores venezolanos como una expresión de dominación y casi nunca como un componente de alto contenido satisfactorio en la construcción de su propia autoestima.

Tal vez la significación más radical que tuvo la creación de la Dirección Especial de Malariología (1936), era que por vez primera en el naciente Estado venezolano, se estructuraba una unidad administrativa en la que se asumía como criterio para el ingreso un conjunto de características que el individuo poseía y no externalidades, básicamente, el padrinazgo político. Mas, allí no cesaban las diferencias frente al resto de la Administración Pública. Al trabajador se le ubicaba jerárquicamente de acuerdo a la calidad de sus procesos de aprendizaje y al cumplimiento de funciones previamente establecidas. Todo ello dentro de un "proyecto nacional", en el cual la lucha contra la malaria era una cruzada que sólo justificaba su duro quehacer, por la "importancia para la patria". La síntesis de esta ecuación era evidente: altísimo rendimiento en el desempeño del trabajo. Mas la explicación no estaba en la casual escogencia de algunos trabajadores atípicos, sino en el resultado de un proyecto que invitaba a participar colectivamente, con tesón y constancia de largo plazo y cuyo único beneficiario era todo el país y no sólo, como siempre había sido, una individualidad o un segmento de los sectores dominantes.

En 1936, una concepción del trabajo en la Administración Pública como la planteada por el doctor Arnoldo Gabaldón, primer director de la recién creada

Dirección Especial de Malariología, era una propuesta motivante para el común de los trabajadores, ya que además de la variedad que la actividad ofrecía, había una clara identificación de los resultados y una significativa trascendencia de la tarea.

Esta formación de grupo tiene mucho interés porque para crear un equipo humano capaz de desarrollar, a todos los niveles, la campaña no sólo se necesitaba impartir conocimientos, también se necesitaba crear un espíritu de lucha, con entusiasmo, con mística de trabajo... (*Resumen*, 1976, 30).

O lo planteado por el doctor Félix Pifano:

Conoce Gabaldón que la única manera de garantizarse el éxito de una acción es con el conocimiento a fondo del potencial humano, de su preparación técnica, de su dedicación especial a la cuestión específica que se desempeña, de su responsabilidad, y sobre todo, de su dedicación completa a las funciones específicas que desempeña...

(...)

También la formación del personal. La diferencia que existía entre esa época y la actual, es que en los momentos actuales se le da a un individuo un nombramiento y se le deja a la deriva para que desarrolle la acción. Gabaldón empieza a formar personal desde la base hasta el personal directivo, desde obreros hasta técnicos de laboratorio. Crea, organiza un órgano de publicaciones. Aquí se encuentran manuales de procedimiento, capacitación técnica del personal, todo lo relacionado con planes de acción, con despliegue de actividades, con evaluación de los trabajos realizados. Porque Gabaldón enseña que lo que importa no es la cantidad de trabajo, sino la evaluación de los resultados (*ibídem*, 32).

Pero tal vez la evidencia más clara de lo planteado es el testimonio de la primera secretaria de la Dirección Especial de Malariología:

Recuerdo que uno de los trabajos que me impresionaron al principio, en esa misma oficina del Ministerio, fue que aparte de las labores rutinarias de secretaria me encomendó el doctor Gabaldón que hiciera una estadística sobre las defunciones por paludismo en San Carlos.

(...)

El doctor Gabaldón no se conformó con que las secretarías hiciésemos el trabajo rutinario que se nos encomendaba, sino que organizó unos cursos que dictaba él mismo, después de terminar el trabajo. Unos cursos para las secretarías, sobre paludismo, de manera que nosotras no trabajábamos en el paludismo como unas ignorantes, sino que nosotras ya sabíamos qué era el paludismo y nos los fue explicando en esas clases, dándonos anatomía y distintas cosas, y recuerdo, no creo que lo he podido observar en ninguna otra oficina... aquél espíritu humano, porque el doctor Gabaldón no se preocupaba solamente de que la gente le rindiera porque sí en el trabajo, sino que ese espíritu humano de preocuparse por la situación económica también de las personas.

Recuerdo mucho que desde que llegué a Malariología se me asignó entre mis tareas la de administrar el dinero (como cajera, y después llegué a ser Habilitada) y dispuso el Dr. Gabaldón que se les insinuara, sobre todo a los Inspectores del interior, que abrieran su cuenta de ahorros. Eso no lo conocía ninguno de los inspectores, yo creo que no tenían nociones de una cuenta de ahorro, y aunque daba más trabajo, al enviarles el dinero a ellos, tener que hacer el aporte para su libreta de ahorro, yo lo hacía con mucho gusto, porque todo aquello iba formando una mística, una convivencia perpetua, porque uno se integraba a todas las labores de la Dirección de Malariología, se sentía uno completamente involucrado en todas las labores (ibíd., 45).

En síntesis,

... se procedía a la formación del personal de Malariología... empleados administrativos, técnicos de laboratorio, inspectores sanitarios, quininizadores, encuestadores, recogedores de muestras de sangre y colectores de larvas y mosquitos, a quienes no sólo se les proporcionaba entrenamiento en sus funciones específicas dentro de la lucha contra la malaria, sino que también recibían una conciencia de su trabajo para el país, sus responsabilidades para con los demás y una visión de conjunto de sus labores dentro de la estrategia general de la lucha... Despertó sentimientos de compañerismo e interdependencia y creó una mística que ha tenido desde el comienzo la Dirección de Malariología, y que puede definirse como el servicio al país a través de la ciencia y la tecnologías humanizadas (ibíd., 51).

Pienso que las citas anteriores son suficientemente explícitas en relación con las características del trabajo creadas en la Dirección Especial de Malariología y sus diferencias con la situación dominante, para el momento, en la Administración Pública y en la empresa privada.

En los inicios de la década de los noventa Venezuela vive la crisis más profunda en lo que va de siglo. La década de los ochenta ha constituido para la población venezolana su experiencia más traumática. De ser el país modelo de desarrollo para el resto de nuestros hermanos latinoamericanos (que exhibía orgulloso el bienestar creciente de contingentes importantes de su población y las realizaciones físicas) pasamos a ser un país pobre, con rumbo incierto, plagado de dificultades y con un fuerte descenso de su nivel de vida. La disminución de los ingresos reales, la concentración del ingreso y las limitaciones progresivas de acceso a los servicios públicos y sociales, debido a su deterioro acelerado conforman un cuadro general de descenso manifiesto de la calidad de vida de la gran mayoría de la población.

La actual crisis ha tenido consecuencias significativas en la reestructuración de los mercados de trabajo. Sin entrar en detalles, que escapan a la intención de esta investigación, es importante anotar la profundización en su segmentación, la disminución del papel del Estado como ente empleador, el decrecimiento del sector industrial, la incorporación masiva de la mujer, el aumento de las tasas de desocupación y de la duración del lapso de cesantía, y el deterioro acelerado de los salarios reales, desde 1979.

Estos hechos generan un profundo impacto en la subjetividad de los trabajadores, que se expresa en forma particular en sus contenidos sociosimbólicos y en consecuencia en la asignación de sentido al trabajo.

Hemos afirmado insistentemente que el desempeño laboral es una consecuencia de la conjunción de las características del trabajo desarrollado por el trabajador y una matriz valorativa, en buena parte externa y anterior y también provista de la cotidianidad más inmediata como referencia.

El actual inspector no percibe en la Dirección de Endemias Rurales una situación equivalente a la de 1936:

No estamos pasando por alto la mística, ocurre que los programas se han venido al piso, aquí al Programa de Endemias Rurales, se le han distorsionado los recursos, se han desviado los recursos, más produce viviendas rurales y cloacas que dedicarnos a Endemias Rurales o a Ingeniería Sanitaria, porque los grandes contratos y la mayor parte del presupuesto está en las viviendas rurales. Esos son los que justifican al gobierno durante sus campañas, los que justifican a los jefes de turno. Hay que volver a la filosofía de la inspección sanitaria: producir salud, esta filosofía se perdió, también se perdió la selección por medio de un estudio social para otorgar la vivienda saneada, se entregan mediante influencia, eso es cierto, se manejan situaciones, como en el caso del estado Miranda, que las viviendas rurales las tienen vacacionistas, se ha perdido el estilo y los programas hay que reactivarlos. (Entrevista N° 4)

O lo expresado por otro inspector entrevistado:

Preciso, sin equivocarme, el MSAS formaba a su personal, no sólo inspectores, sino también a los técnicos. Aquí ha pasado que han distorsionado la filosofía de la salud por otros intereses, los intereses político-partidistas, pienso, además, que se han distorsionado por el personal que ha ingresado a Sanidad, por ejemplo, hay personas que han optado a cargos, incluso ministros, que no han pasado nunca por una escuela sanitarista. Y los profesionales que tienen mérito se han fugado, porque las expectativas a que aspiran no las hay y las que hay tienen que estar condicionadas dentro de un determinado marco político-partidario. (Entrevista N° 5)

Estas entrevistas, representativas de la mayoría, son la evidencia de una modificación fundamental en términos de la valoración que se le asigna al trabajo desarrollado. Rotos los criterios de selección, modificadas las reglas de permanencia y adulterados los elementos de promoción, todos ellos elementos internos de la motivación para el trabajo, se hace más palpable la influencia en el desempeño del trabajo de los componentes externos, particularmente la pérdida de sentido en la actividad, condicionada por la disminución de las trascendencia de la tarea, todo ello en un contexto dominante de una cultura del trabajo que sigue expresando su valoración dual sobre la significación y la importancia del trabajo.

De las encuestas y entrevistas realizadas se deduce que la gran mayoría de los inspectores tienen como tiempo de permanencia ininterrumpida en el trabajo más de 13 años. La característica más resaltante de los mismos ha sido permanecer en grado de Inspector I desde la fecha en que se iniciaron en el trabajo hasta el momento, señalando que, en algunos casos les han mejorado el sueldo, mas no su reclasificación por méritos obtenidos. En la reclasificación actual algunos de ellos, con 33, 38 y 41 años de servicio tuvieron que recurrir a amigos que están vinculados a las esferas del poder del partido político gobernante para obtener sus ascenso administrativo.

En la dimensión tiempo, trabajo y pausas, la respuesta a la interrogante sobre el trabajo nocturno el 10% fue que sí y el 52,50%, que a veces.

En la dimensión pausas, ante la pregunta ¿lugar donde toma su comida en la jornada de trabajo?, el 42,50% respondió que en el lugar de trabajo y un 25% que en comedor o restaurantes fuera de la empresa.

En la dimensión horas extraordinarias, la respuesta a la interrogante sobre las horas extras, fue que el 72,50% las realizaba con frecuencia. Y ante la pregunta de cuántas horas extras por semana realiza, más del 44% respondió que el número se encuentra entre siete y más de diez horas.

Ahora bien, en las tres preguntas de las dimensiones señaladas, al ser revisada el Acta Convenio no se consigue que exista ningún bono especial por trabajo nocturno; ni tampoco un bono especial para la comida o que exista alguna proveeduría o comedor industrial en las zonas de trabajo; y en relación con las horas extraordinarias, el 93,10% respondió que no son remuneradas y que el motivo para realizarlo se encuentra, según el 20,69%, por exigencias del trabajo, el 10,34%, porque son fijas y no pueden negarse y el 41,38%, por problemas técnicos ajenos a su responsabilidad.

En la dimensión contenido y organización del trabajo ante la pregunta sobre sus ascensos, el 45% respondió que no lo ha obtenido. Y al preguntarle ¿hace cuánto tiempo fue su último ascenso? la categoría "hace más de 5 años" contó con el 46,67% de las respuestas. Y al responder si su remuneración es independiente de su ritmo de trabajo, el 57,50% señaló que sí.

En la dimensión carga física, higiene y seguridad el 95% respondió que la institución no lo provee regularmente de su ropa de trabajo, a pesar de ser expresamente señalado en las Normas y Procedimientos, existir partidas para ello y ser parte del Acta Convenio.

En la dimensión enfermedades profesionales se evidencia que la mayoría realiza sus labores sin algunos implementos indispensables, como puede ser la utilización de guantes para la extracción de la "gota gruesa" de sangre, de igual manera, no se les asigna ningún tipo de protección contra el ataque de algún

anofeles infectado. El servicio de atención médica al cual pueden recurrir se encuentra ubicado en la ciudad de Caracas, a pesar de que ellos están ubicados en todo el interior del país. Al presentársele algún tipo de accidente durante la jornadas de trabajo, deben dirigirse a los centros cercanos al lugar de trabajo, cubriendo ellos el costo de transporte y los cuidados inmediatos, ya que en ambos casos no hay previsión en el Acta Convenio ni presupuestariamente. El 22,05% respondió que ha tenido enfermedades causadas o vinculadas al trabajo, pero que, a pesar de haber recibido atención médica y tratamiento, éste fue obtenido irregularmente en el propio MSAS, pero no está previsto en su Acta Convenio ni hay recursos para ello. Es paradójico que el 50% responda que recibió la información sobre los riesgos ocupacionales posteriormente al ingreso en el trabajo, cuando una de las atribuciones de los inspectores es alertar a los trabajadores sobre estos riesgos.

En la dimensión sistema de remuneración, el 80% respondió que tiene preocupación constante por los ingresos, ya que ellos le resultan insuficientes, a pesar de que más del 52,05% tiene más de veinte años trabajando.

En la dimensión satisfacción, a pesar de que el 100% responde estar satisfecho o muy satisfecho con su trabajo, a la pregunta de control que fue: ¿desearía que sus hijos realizaran su actual trabajo?, el 70% respondió negativamente.

Los resultados antes expuestos dejan establecido, a las claras, que el desempeño del trabajador difícilmente puede ser satisfactorio cuando en términos de sus condiciones y medio ambiente de trabajo la situación es deficiente y la percepción y valoración por parte de los trabajadores es negativa.

El inspector de Malariología –según se desprende de las entrevistas en profundidad– se considera un técnico, preparado en una escuela especializada y cumpliendo con una actividad de gran responsabilidad social y beneficio para la población. La comparación de sus condiciones de trabajo, en relación con trabajadores de igual o semejante calificación del sector privado, les hace percibir negativamente el desempeño de su oficio, ya que las deficientes condiciones no lo incentivan para mejorar su desempeño y desarrollar más sus condiciones personales.

El señalamiento de todos los inspectores de más de veinte años, así como de todo el personal directivo, es que el deterioro evidente y progresivo del desempeño del inspector de Malariología, está vinculado fundamentalmente a la modificación de los mecanismos de ingreso del personal, que a su juicio, hasta el año 1971 fue muy riguroso y tomaba en cuenta los méritos y el desempeño. A partir de esa fecha la injerencia partidista ha modificado el criterio de incorporación y permitido que ingresen al servicio personas que no cumplen los requisitos diseñados anteriormente por el doctor Gabaldón.

La intromisión sindical no es percibida por los trabajadores, ni por una cuota de los profesionales universitarios entrevistados como el factor fundamental del deterioro de la mística de los inspectores, consideran que es un factor coadyuvante, pero no el decisivo. La vida sindical ha estado limitada porque los inspectores de Malariología tenían un gremio técnico, que durante muchos años desarrolló actividades destinadas a mejorar su nivel de calificación profesional y la mejora en la ubicación de los grados de las escalas administrativas correspondientes. Todos señalan, incluso los inspectores, que en los últimos años la partidización de las asociaciones gremiales y de los sindicatos han permitido irregularidades, tales como ascensos sin méritos, que han golpeado la autoestima del personal y disminuido su eficacia. Los ex directores regionales o nacionales son más críticos en relación con el señalamiento de la responsabilidad sindical, pero en ningún caso llegan a considerarla como el factor fundamental.

Es necesario puntualizar dos reflexiones en relación con la interposición de influencias de la actividad político-partidista y sindical en la Dirección de Endemias Rurales. La primera de ellas es la característica de las organizaciones sindicales venezolanas y especialmente las vinculadas a la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV). El hecho de ser la central hegemónica y su conducción estar en manos de militantes de Acción Democrática, organización con una altísima injerencia en la conducción del Estado venezolano, la convirtió en la mejor expresión de un sindicalismo de Estado y simultáneamente en la reproducción clientelar de la relación con sus afiliados. La segunda reflexión se refiere a la incapacidad técnica de casi todo el movimiento sindical contemporáneo venezolano, lo que ha originado un estilo de relaciones de trabajo, en las que se ha privilegiado la contratación colectiva, para lo cual no se hace ningún tipo de evaluaciones de costo, ni de repercusiones en la productividad ni en la calidad del servicio o producto del establecimiento en el que se discuten las mejoras salariales o de condiciones y medio ambiente de trabajo.

Sobre estas dos reflexiones es importante anotar que las desviaciones "sindicaleras" se dan en ambientes de trabajo con altos niveles de insatisfacción en las tareas realizadas y respecto a la trascendencia de las mismas.

En las entrevistas en profundidad efectuadas a los inspectores, se señala como causa del descenso de su desempeño a las deficiencias administrativas y presupuestarias, así como a las políticas de la Dirección de Malariología. Señalan que el ingreso de personal sin la mística y sin la experiencia previa correspondiente, así como la insuficiencia de dotación de vehículos, laboratorios portátiles, material para rociado y la falta de una política de seguimiento de los focos infecciosos, son las causas fundamentales de la disminución de la calidad de su desempeño.

Vista la situación, sería aconsejable que el Ministerio desarrollase una política de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo de los

inspectores, así como modificar la política de aumentos y de reclasificación del personal. El desarrollo de estímulos que vinculen el desempeño profesional, cursos de mejoramiento, mejoras salariales y ascensos en el escalafón, podrían combinarse para despertar de nuevo un mayor interés y sentido de la responsabilidad por el trabajo desempeñado.

No hay que olvidar que las modificaciones recientes en los modos de vida ha originado una actitud de la población frente a los inspectores de Malariología muy distinta a la existente en los años de la cruzada contra la malaria. La población percibía a los inspectores y rociadores como los portadores de un mundo mejor, el DDT era el símbolo de la eliminación de un flagelo soportado secularmente y los empleados de Malariología eran bien recibidos y reconocida la importancia social de su trabajo. Al anunciarse oficialmente que las enfermedades tropicales habían sido dominadas, la población ha desvalorizado su importancia y minimizado el peligro que ellas encierran y, en consecuencia, le asigna un escaso valor a los funcionarios que las combaten.

Los resultados nos indican la presencia de un trabajador altamente desmotivado, que caracteriza su trabajo como monótono, riesgoso y mal pagado, que no siente identificación con los resultados de su actividad, ya que estos son externos a su esfuerzo y voluntad y su tarea es poco trascendente e insuficientemente valorada por la comunidad.

No hay duda de que la hipertrofia de un Estado que cuidó más de su crecimiento que de la calidad de sus ejecuciones y de sus empleados, ha propiciado una merma en el espíritu de aquellas élites que en el seno de la Administración Pública luchaban con criterios de excelencia por prestar un servicio, alejado de las circunstancias pasajeras gubernamentales y con perspectivas de largo plazo. Sólo una modificación de la política general sanitaria, que lleve consigo una revalorización de la importancia de las campañas antimalaria y del papel fundamental en ella de su personal, podrá ser la base para rescatar la motivación y elevar el desempeño, incluso enfrentando a las direcciones sindicales tradicionales, a las cuales sólo podría oponérsele un inspector identificado con las políticas de largo plazo, seguro de la calidad de su formación y reconocido socialmente en su actividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide Castro, M., (1992), *Las nuevas formas de organización del trabajo: Un análisis sobre su viabilidad*, Akal, Madrid.
- Balliache, Dilcia y Carlos Eduardo Febres, (1993), *Participación de la mujer en los sindicatos de Venezuela*. Consejo de Publicaciones ULA-ILDIS, Mérida.
- Carvoni, Carlo, (1993), *Lavoro e culture del lavoro*, La Terza, Roma.
- Castillo, Juan José y Carlos Prieto, (1991), *Condiciones de trabajo. (Un enfoque renovador de la sociología del trabajo)*, CIS, Madrid.
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-CEIL, (1985), *Condiciones y medio ambiente de trabajo en la Argentina*, III Vols., Humanitas, Buenos Aires.
- CEIL/CONICET, (1988), *Tecnología y trabajo*, Humanitas, Buenos Aires.
- CLACSO-CONICET, (1986), *Condiciones de trabajo en América Latina. Tecnología, empleo precario y salud ocupacional*, Marta Novick (compiladora), Buenos Aires.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado-COPRE, (1988), *La Reforma del Estado. Proyecto de Reforma integral del Estado*, VIII Vols., Arte, Caracas.
- Cova García, Pablo, (1961), *Notas sobre los anofelinos en Venezuela y su identificación*, Grafos, Caracas.
- Dzaki, Mumeto, (1991), *Relaciones de trabajo en la Administración Pública de países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Febres, Carlos Eduardo, (1984), *Consecuencia de los factores psicosociales en las condiciones y medio ambiente de trabajo*, OIT-Ministerio del Trabajo, Caracas.
- *Uno tiene que trabajar, porque si no, ¿cómo vive?*, (La perspectiva del trabajador sobre la cultura del trabajo), (1995), Fundación SIVENSA-Ateneo de Caracas, Ciclo de Conferencias "La Cultura del Trabajo", Caracas.
- Fournies, Ferdinand, (1991), *Por qué los empleados no hacen lo que se suponen que deberían hacer*, Mc. Graw Hill, México.
- García Cárdenas, Luis, (1973), *Regímenes políticos y Administración Pública*, UNAM, Serie Estudios, México.
- Girard, Giorgio, (1990), *Trabajo, motivaciones y valores sociales*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.
- Kats D. y Kahn, R., (1981), *Psicología social de las organizaciones*, Trillas, México.
- Kast, Fremont y James Rosenzwers, (1990), *Administración de las organizaciones*, Mc Graw Hill, México.
- Kopelman, Richard E., (1988), *Administración de la productividad en las organizaciones*, Mc Graw Hill, México.
- Martínez Arinas, Julio, (1989), "Las condiciones psicosociales del trabajo como factores coadyuvantes de los riesgos profesionales", *Cinterfor*, Boletín 107, abril-junio.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1990), *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, N° 10, diciembre.
- Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría, (1933), *Semana contra el zancudo*, Casa de las Especialidades, Caracas.

- Naim M. y Piñango R., (1986), *El caso Venezuela, una ilusión de armonía*, IESA, Caracas.
- Nash, Michael, (1988), *Cómo incrementar la productividad del recurso humano*, Norma, Colombia.
- Neffa, Julio César, (1992), *Proceso de trabajo, división del trabajo y nuevas formas de organización del trabajo*, INET, México.
- (1985), "La dimensión cualitativa de las condiciones y medio ambiente de trabajo en la República Argentina, (una propuesta para su estudio cualitativo)", en *Condiciones y medio ambiente de trabajo en la Argentina, aspectos teóricos y metodológicos*, Humanitas, Buenos Aires.
- Nieto Caicedo, Miguel, (1987), "Cincuenta años de la División de Malariología", Separata del *Boletín* N° 49 del Centro de Historia del Estado Trujillo, Trujillo, Venezuela.
- Oficina Internacional del Trabajo, (1983), *Introducción al estudio del trabajo*, Ginebra, Tercera ed. revisada.
- (1991), *Relaciones de trabajo en la administración pública, países en desarrollo*, Ozaki Muneto (compilador), Ginebra.
- Ortiz S. Igor, (1982), *La sanitariología, (naturaleza científica de la inspección sanitaria)*, Caracas.
- Pacheco Narváez, Haydeé y Germán García Márquez, "Enfoque retrospectivo de la política social de salud del Ministerio de Sanidad desde su creación", en *Política Social de Salud en MSAS*.

DOCUMENTOS

- Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, (1973), *Gaceta Oficial* N° 1.631 extraordinaria de 31 de diciembre, La Torre, Caracas.
- Gaceta Oficial* extraordinaria N° 4.217.
- MSAS, Dirección General Sectorial de Malariología y Saneamiento Ambiental, (1990), Cuenta al Director de Administración de Personal Empleado (17 de enero), Pago de Bono de Transporte a los inspectores.
- Gaceta Oficial* extraordinaria (1981), N° 2.849, agosto.
- Proyecto de convención colectiva de condiciones de trabajo entre el Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública (CONISP) y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, (1988), Caracas, octubre.
- Compendio Estatutario y Reglamentario del Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública (CONISP) e Instituto de Previsión Social del Inspector de Salud Pública (INPREISP), (1988), agosto.
- Carta dirigida por el Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública (CONISP) de fecha 20 de septiembre de 1990 al Ministro del Trabajo sobre aspiraciones de tipo reivindicativo.
- Cuadro evaluativo de las labores de inspectores sanitarios I, II, III.
- Acta de fecha 26 de noviembre de 1990, contentiva de la reclasificación acordada para los inspectores.

I Seminario Tripartito Nacional sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (OIT - Ministerio del Trabajo), Caracas, 25-29 de noviembre de 1985. Ponencia: "Consecuencias de los factores psicosociales en las condiciones y medio ambiente de trabajo".

MSAS, Oficina sectorial de Planificación, Presupuesto e Informativa, *Manual de Organización*, Funciones Generales (23-03-83).

Saneamiento Rural, Programa Nacional de Vivienda Rural, Coordinador Ing^o. Luis Jacinto Rivero.

Halbrot, Juan, *Creación del MSAS y Epidemiología Nacional*.

Otero, Miguel Angel, *Evaluación de enfermedades transmisibles*.

REVISTAS

Anuario 1992, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, Facultad de Humanidades y Educación, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas (1992).

Higiene y Saneamiento, Organó divulgativo del Colegio Nacional de Inspectores de Salud Pública, Asociación Venezolana de Inspectores de Sanidad, N^o 1, 2, 3.

Enfoques, Facultad de Trabajo Social, Universidad de Caldas, Manizales, Colombia, N^o 5 (junio 1991).

Resumen, N^o 143 (1^o de agosto de 1976).

Sociología del Trabajo, N^o 10, Siglo XXI, p. 51.

Sociología del Trabajo, "¿El fin de la división del Trabajo?", N^o 2, Siglo XXI, p. 141.

Sociología del Trabajo, "Regiones industriales en declive", N^o 8, Siglo XXI, p. 165.

Revista Interamericana de Psicología Ocupacional, Vol. 9, N^o 1, 1990.

Tribuna del Investigador, (Revista de la Asociación para el Progreso de la Investigación Universitaria, APIU), Vol. 2, N^o 1, 1985.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA AMPLIADO MATERNO INFANTIL

Thaís Ledezma

INVESTIGADORA IIES, FACES, UCV

RESUMEN

En este artículo se resumen los resultados de una evaluación de procesos del Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) implementado en Venezuela en el año 1989. La evaluación responde a una las primeras interrogantes dentro de un proceso de evaluación integral: saber si el programa funciona como se planeó. Se argumenta la necesidad de fortalecer los componentes esenciales de la estrategia PAMI, la atención médica preventiva y la educación comunitaria para la prevención, con una política coordinada de la red ambulatoria del país. El componente nutricional debe ser revisado privilegiando la búsqueda de soluciones adecuadas y económicas.

Palabras claves: Evaluación de programas sociales, evaluación de procesos, política social.

INTRODUCCION

Los procesos de evaluación, programación y planificación están interrelacionados. La evolución actual de la metodología de evaluación, adaptada a las circunstancias cambiantes de su campo de aplicación, determina un proceso de retroalimentación permanente en el que se identifican los problemas y se evalúan las necesidades; se diseña y programa la intervención y se evalúa la conceptualización y el diseño lógico del mismo y finalmente, en la ejecución del programa se evalúan la implementación, la cobertura, los procesos, los costos, los resultados y el impacto de la intervención (Martínez, 1991).

En este artículo se resumen los resultados de una "evaluación de procesos"¹ del Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) implementado en Venezuela en

1. Se evalúa la implementación, se verifica si el programa funciona como se planteó y se hace un seguimiento, es decir una evaluación continua y permanente del programa/intervención. El seguimiento comprende la evaluación del funcionamiento del programa, referidos están las coberturas, los recursos, las actividades, la productividad del personal y la calidad de la atención. En este sentido, aparecen como elementos claves los insumos, las actividades y los resultados, así como la respectiva población objeto y beneficiaria. (Padrón, Ledezma, 1996).

el año 1989. La evaluación plantea dar respuesta a las primeras interrogantes dentro de un proceso de evaluación integral: saber si el programa funciona como se planeó, bajo la consideración de criterios formativos cuya finalidad es ayudar en el desarrollo adecuado del programa. Los aspectos comentados en el trabajo se enmarcan dentro del nuevo concepto de "evaluación global o integral" tratando de mostrar los logros o los efectos positivos y negativos junto a los distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional y social y, la acción de los grupos significativos vinculados al programa (Sulbrant, 1993, 334). Adicionalmente, se destacan problemas que pudieran ser comunes en la evaluación de los programas sociales en nuestro país.

La revisión inicial de los documentos en el marco de lo que suele denominarse la evaluación de la posible evaluabilidad del programa, estableció la reconstrucción de un perfil del Programa Alimentario Materno Infantil (denominación oficial) en las acciones de componentes constituyentes de tres áreas programáticas: Atención en Salud (MSAS), Alimentario Materno Infantil (Fundación PAMI-MSAS) y Educación y Promoción en Salud (Ministerio de la Familia-MSAS), la cual se señala en este trabajo en forma general como Programa Ampliado Materno Infantil (nombre establecido en el documento de diagnóstico y diseño del programa).

Como parte de los lineamientos del VIII Plan de la Nación, en 1989 se decide adelantar acciones orientadas a fortalecer la red de servicios de salud y, particularmente, incrementar y mejorar la calidad del servicio prestado a la población de bajos ingresos, considerados como los de mayor vulnerabilidad. La focalización de la actividad plantea formas de atención integral plenamente identificadas con las estrategias de Atención Primaria en Salud, privilegiando las acciones hacia la comunidad por sobre la atención estrictamente individualizada. Estas acciones se realizan a través del programa de Atención Materno Infantil del MSAS. De esta forma el Proyecto de Programa Ampliado Materno Infantil se liga a las iniciativas en función del desarrollo económico y social del país, a partir de la atención preferencial a grupos vulnerables en situaciones socioeconómicas adversas, como lo son los niños en pleno crecimiento y desarrollo y mujeres en edad reproductiva, de los sectores pobres del país.

Dado que el marco referencial se sustenta en la estrategia de Atención Primaria en Salud se enfatiza la promoción y educación en salud para involucrar la participación e integración de la comunidad, tanto como receptora activa de los servicios de salud, como gestora de la acción operativa respecto a su promoción y desarrollo.

Los grupos materno infantiles que conforman la población objetivo PAMI reciben un subsidio directo nutricional para atemperar el riesgo socioeconómico y biológico que afecta el consumo de proteínas y calorías en la población en condiciones de extrema pobreza y en los sectores poblacionales con mayores

requerimientos nutricionales: embarazadas, mujeres en período de lactancia y niños menores de seis años.

CRITERIOS METODOLOGICOS

El estudio parte de un análisis del marco referencial tanto institucional como situacional; este último basado en el diagnóstico utilizado en 1989, cuando se inició el programa. Dado que no se realizó una evaluación de las necesidades, específicamente en lo relativo a las ideas claves a enfrentar y las sugerencias de los modos o deficiencias específicas de la red en salud/sistemas a solucionar en el problema diagnosticado, se formulan algunas consideraciones sobre el diseño del programa, para lo cual previamente se realiza un proceso de reconstrucción del perfil de las características del mismo, que no estuvo bien definido desde el comienzo. Esta circunstancia propició que los componentes claves del programa fueran construyendo sus propios perfiles en el transcurso de la implementación y ejecución del programa.

El análisis de la ejecución del programa se hace en dos niveles:

1. *Análisis de la dinámica del perfil*, en el cual se estudia la capacidad resolutoria del programa, respuestas a las expectativas de 'os destinatarios, ventajas sobre programas alternativos, objetivos, metas, beneficios, coherencia entre misión y población-objetivo definida (lo que se denomina la propiedad del programa). Otros criterios utilizados son el de idoneidad, mediante el estudio de la capacidad y potencialidad de articulación de beneficios, mecanismos de asignación y procesos técnicos y de efectividad, es decir, el cumplimiento de objetivos y metas en el tiempo, cuantitativa y cualitativamente, con relación a lo establecido en el programa y a la programación estratégica del Gobierno nacional.

2. *Análisis de la dinámica organizativa y funcional*: se definen los niveles, las funciones, los mecanismos de toma de decisiones, las estructuras organizativas existentes, los tipos de coordinación, los agentes públicos y privados que participan en el programa. Se analiza la estrategia operativa (articulación funcional, los eventos y sus tiempos, las metodologías utilizadas), los sistemas de comunicación e información, los mecanismos de control y seguimiento, las normas y procedimientos (definición, especificidad y cumplimiento, la relación con otros programas y la disposición de recursos humanos, físicos y financieros: origen y destino, disponibilidad, ejecución y estructura del gasto, (CONASSEPS, 1994).

En la fase inicial del estudio se revisaron documentos, se hicieron entrevistas con el personal directivo del programa y se realizó la observación in situ. En la segunda fase se utilizaron los sistemas de datos recogidos por el personal del programa y se realizaron encuestas dirigidas al personal involucrado con el programa en los diferentes tipos de actividades, y a los beneficiarios. Adicional-

mente, se instrumentaron guías de observación sobre las condiciones generales del ambulatorio y del almacén.

La unidad estadística del estudio muestral fueron los centros de salud según distritos sanitarios en las diferentes entidades del país (ambulatorio-almacén). Las unidades de análisis fueron el personal del ambulatorio, el personal de supervisión y capacitación y los beneficiarios. Se elaboraron instrumentos dirigidos a: médico coordinador del ambulatorio, enfermera, nutricionista, promotor social, almacenista, supervisor de campo, y beneficiario. Complementariamente se entrevistó al director regional de salud.

El diseño se orientó a la selección de una muestra representativa² de los centros de salud sobre la base de criterios de selección de las entidades federales, de los distritos sanitarios y de los centros de salud.

Siguiendo estos lineamientos metodológicos se tomó una muestra en seis estados: Trujillo, Sucre, Lara, Portuguesa, Bolívar y Miranda, escogidos sobre la base de los siguientes criterios: ubicación geográfica y actividad económica, niveles de pobreza, fase de implementación de la estrategia PAMI y grado de ejecución de los componentes: atención en salud, promoción y educación en salud y distribución de producto, número y tipo de ambulatorios). La selección de los distritos sanitarios se realizó mediante un conjunto de criterios sustentados por las siguientes variables claves: existencia de los distintos tipos de centros de salud (urbano I, rural II y hospitales), presencia o no de Sistema Locales de Salud (Silos), presencia del Programa de Educación Comunitaria (PEC) y niveles de concentración poblacional.

En las entidades escogidas se registran 370 ambulatorios. Se fijó una cuota representativa de 10%, es decir, 37 ambulatorios. La selección de los ambulatorios se hizo considerando las variables claves señaladas y la representatividad en la distribución porcentual de la muestra según ambulatorios urbanos y rurales y según tipo en el nivel nacional.

Es importante señalar que la calidad de la información en el proceso evaluativo es básica para que ésta sirva de apoyo a los juicios de valor emitidos en la evaluación, establecidos, a su vez, por los criterios de valor fijados en los objetivos del estudio. Lo ideal es contar con una información válida, fiable, creíble y sistemática. Esto no se cumple en el programa PAMI, nos atreveríamos a afirmar que no se cumple en la mayoría de los programas sociales del país y esta es una de las limitaciones más importantes que enfrentan las investigaciones evaluativas en el área social. A los efectos de este estudio se señalan los problemas específicos que presenta la información y se destacan

2. En las distribuciones porcentuales, la muestra representó *proporciones similares* a los del total de ambulatorios según tipo. En el caso de aspectos cualitativos, también representó los *casos más relevantes* que se registran en la red de atención en salud.

las posibilidades de credibilidad al realizar los ajustes necesarios y analizar la incidencia de las numerosas omisiones.

En el marco de una concepción de modelos globales de evaluación se considera que los problemas en la implementación de programas y políticas sociales se deben: por una parte, a los problemas internos de organización y funcionamiento de los equipos humanos que ejecutan el programa y, por otra parte, a las restricciones de carácter político, social, administrativo y tecnológico que lo afectan (Sulbrant, 1993).

DISCUSION Y RESULTADOS

En virtud de la confusión presente en la ejecución del programa, es conveniente iniciar la discusión de los resultados de la evaluación transcribiendo los objetivos y metas señalados en documento de diseño y resumiendo brevemente el referente institucional y situacional de su implementación.

Objetivo general: Mejorar la situación de salud de la población materno-infantil reduciendo los índices de morbimortalidad de esos grupos.

Objetivos específicos:

1. Aumentar la cobertura médico-asistencial de la población materno-infantil jerarquizada por criterios de riesgos.
2. Ampliar la atención a la madre y al niño mediante la provisión de productos lácteos, harina de maíz y polivitamínicos.
3. Reforzar la Atención Primaria en Salud mediante acciones de educación, promoción y organización comunitaria en salud.

Objetivos Instrumentales:

- Fortalecer los establecimientos locales de salud a través de la dotación de los recursos necesarios para implantar el programa.
- Detectar precozmente en la población materno-infantil los grupos de alto riesgo.
- Capacitar el equipo de salud, en el área materno-infantil, a fin de optimizar el desarrollo del programa.
- Establecer un sistema de información efectivo que garantice la coordinación intra e intersectorial.
- Evaluar continua y sistemáticamente el impacto del programa en la Salud Materno Infantil.

- Crear las unidades administrativas a nivel central y estatal del Programa.
- Garantizar el suministro oportuno, continuo y permanente de los productos alimentarios incluidos en el programa.
- Ejecutar actividades de educación para la salud, dirigidas a la población materno-infantil, a fin de incrementar el uso de los servicios locales de salud.
- Capacitar a los miembros de las organizaciones de base a fin de lograr una mayor participación en las acciones preventivas en el área materno-infantil.
- Utilizar los medios de comunicación masiva a fin de difundir los objetivos del programa.

Metas:

1. Cubrir en 5 años con consultas médicas al 50% de las mujeres embarazadas, 50% de las mujeres postnatales, 50% de los infantiles y 30% de los preescolares.
2. Dotar a los establecimientos de salud comprometidos en el proyecto con los recursos necesarios para el desarrollo del mismo.
3. Adiestrar en forma continua y sistemática en los objetivos y acciones a desarrollar, a todo el equipo de salud comprometido en la ejecución.
4. Establecer un sistema de información efectiva y oportuna, que garantice la coordinación intra e intersectorial.
5. Suministrar leche en polvo completa a las embarazadas, madres lactantes y a los infantes inscritos en el programa.
6. Suministrar Lactovisoy a los preescolares inscritos en el programa.
7. Ejecutar actividades de promoción y educación en salud en forma continua y sistemática relacionada con el proyecto dirigido al núcleo familiar, con énfasis en las mujeres en edad reproductiva.
8. Capacitar en los aspectos de promoción y educación en salud del proyecto, a los líderes comunales pertenecientes a las organizaciones de base o de otros sectores representativos de la comunidad al término del quinto año de ejecución.
9. Difundir permanentemente a través de los medios de comunicación masivos los objetivos y beneficios del Programa.

10. Crear unidades administrativas centrales y en las entidades federales comprometidas con el proyecto.
11. Evaluar en forma continua y sistemática para medir el rendimiento e impacto del programa.

Referente institucional

El programa forma parte del conjunto de proyectos señalados por la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP) con el propósito central de focalizar los recursos hacia sectores en situación de pobreza, privilegiando los grupos más vulnerables. En marzo de 1989, funcionarios del Banco Mundial inician las conversaciones para negociar el otorgamiento de créditos para diversos programas sociales, condicionando la concesión de estos créditos a la existencia, en la práctica, de un programa alimentario materno infantil (según ayudas memorias). En septiembre de 1989 se entrega al Banco Mundial el documento de diseño con el título "Enfrentamiento a la Pobreza. Programa Ampliado Materno Infantil", el cual es aprobado por la Misión y llevado a la consideración de la Junta Directiva. En diciembre de 1989 se inicia la fase piloto, según los requisitos del Banco Mundial, en el estado Trujillo. Por solicitud presidencial, en 1990 se extiende el programa de las tres entidades proyectadas a diez, y, posteriormente, a dieciocho estados.

En el marco de la negociación con el Banco Mundial para el otorgamiento de créditos a los programas sociales se diseña el Proyecto de Desarrollo Social (PDS), el cual comprende los componentes de la estrategia PAMI. El PDS es un conjunto de programas sociales cuya acción simultánea contribuiría al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población vulnerables, más pobres, favoreciendo una intervención pública acorde con la problemática actual. Tiene cuatro componentes: Atención Primaria en Salud (APS), Información, Educación y Comunicación (IEC), Desarrollo Institucional (DI) y Expansión del Preescolar (EP). La Estrategia PAMI se inscribe en los primeros dos componentes. En este contexto el objetivo general del programa PAMI se expresa en los siguientes términos: *"Fortalecer y ampliar la cobertura de los servicios de atención primaria en salud materno infantil de la población en riesgo socio-económico y biológico, con la finalidad de mejorar la calidad de vida"*.

En 1994, en el marco del IX Plan de la Nación, el programa PAMI forma parte del conjunto de programas para el desarrollo social denominados "Compromiso de Solidaridad Social" y, posteriormente, también se incluye dentro del proyecto de expansión de los programas sociales de la Agenda Venezuela. En esta oportunidad el objetivo general se especifica de la siguiente manera: *"Apoyar y mejorar las condiciones de vida de la madre y el niño de menores recursos económicos, brindando para ello dentro del concepto de solidaridad social por*

lo menos dos de sus elementos, salud y nutrición, factores de gran importancia en el desarrollo de cualquier nación".

Referente situacional

El referente situacional, presentado en el documento de diseño, si bien permite a grandes rasgos fundamentar el programa, pierde efecto al no acompañarse de estudios especialmente elaborados sobre la situación de salud de las áreas a las cuales se destina el PAMI, como tampoco acerca de aquellas regiones más críticas. Llama la atención la falta de un diagnóstico sobre la oferta de programas, proyectos o acciones alimentarias y de salud. El proyecto, al describir las Funciones Generales de Producción menciona las estructuras organizativas y de funcionamiento que se utilizarán; por ejemplo, enumera un conjunto de actividades a realizar, mecanismos y procedimientos, estructuras organizativas y funciones a cumplir y otros elementos del sistema efector, pero en ninguna parte del documento se alude al grado de desarrollo de éstos ni a su nivel de productividad, ni a los recursos disponibles y menos a su adecuación o suficiencia, en suma, no hubo análisis cuantitativo, ni cualitativo de los recursos, como tampoco de los aspectos técnicos, organizacionales y operativos utilizados en el despliegue de acciones del PAMI. Esto tiene que ver con los problemas confrontados en la implementación y ejecución del programa (CONASSEPS, 1994).

A las fallas de los estudios señalados puede agregarse la carencia de investigaciones sobre las características socio culturales de la población objeto. La estrategia PAMI, que se propone generar cambios en el comportamiento del grupo materno infantil, no cuenta con un diagnóstico que aclare los fundamentos socioculturales de la escasa motivación hacia el uso de los servicios de Atención Primaria en Salud. Por otra parte, las acciones previstas en este ámbito, a través del Programa de Educación Comunitaria (PEC), no se desarrollaron con anterioridad o por lo menos simultáneamente con la implantación del programa, y aún continúan sin ejecución.

Otro aspecto no bien detallado en el proyecto inicial es el de la dotación de los ambulatorios para el funcionamiento del PAMI, la cual se organiza y estructura en el proceso de implementación, ocasionando retrasos en la adquisición y distribución de los equipos e insumos necesarios para el buen funcionamiento de los programas de atención primaria incluidos en la estrategia.

Esta incongruencia entre el propósito y la práctica del PAMI, arriesga los posibles efectos estructurales de la estrategia, cuestiona la idoneidad de la intervención y abre peligrosas brechas hacia efectos secundarios no deseados.

Hay que señalar que la propuesta de diseño se hizo con mucha premura y pocos recursos, como suelen hacerse estas actividades en nuestro país en los momentos de las negociaciones con los entes internacionales. Aún así, se

elaboró un documento de calidad, superior al respaldo documental de diseño que tienen la mayoría de los programas sociales en el país.

Partiendo de los objetivos y metas, extraídos del documento de diagnóstico, el estudio evaluativo se centra en las acciones desarrolladas en tres áreas programáticas:

- *Atención en Salud*: consiste en la posibilidad de brindar servicios de naturaleza preventiva y curativa (en lo que se refiere específicamente al programa PAMI se consideran sólo los preventivos) en el área de salud, médica, odontológica y nutricional a la población que reside en áreas urbanas y rurales clasificadas como pobres, a través de las unidades de producción definidas como Atención Prenatal, Atención Post-natal, Atención al Infante y Atención Preescolar, servicios prestados en la red de ambulatorios establecidos en el programa.
- *Alimentario Materno Infantil*: consiste en la transferencia de productos alimentarios a las mujeres embarazadas y en lactación, y a los niños entre seis meses y seis años, atendidos en los ambulatorios adscritos al programa. El beneficio según grupo objetivo y riesgo establecido inicialmente en el programa es el siguiente:
 - Prenatal: (código 1) 2 kg de leche mensuales.
 - Prenatal Alto Riesgo: (código 2) 3 kg de leche mensuales (en el transcurso de la ejecución esta categoría quedó eliminada).
 - Posnatal: (código 3) 2 kg de leche mensual.
 - Infantil Bajo Riesgo: (código 4) 2 kg de leche mensuales.
 - Infantil Alto Riesgo: (código 5) 3 kg de leche mensuales.
 - Preescolar: (código 6) 3 kg de Lactovisoy mensuales.

La harina de maíz y los polivitamínicos señalados en el documento de diseño, no se consideraron en las actividades de implantación del programa.

En la ejecución actual se introduce un cambio en la asignación de productos: los códigos 1,3 y 6 reciben 3 kg de Lactovisoy y el código 4 recibe 2 kg de leche. Los códigos asignados a la población de alto riesgo (2 y 5) se eliminan aparentemente por la baja significación en la población atendida.

Educación y Promoción en Salud: provee servicios de educación y promoción relativos a la higiene y control preventivo de la salud materno-infantil de la población-objetivo y la capacitación de promotores comunitarios en salud.

La población objeto del programa son las mujeres embarazadas y en período postnatal, población infantil y preescolar (niños entre 6 meses hasta los 6 años de edad no cumplidos) que residen en áreas pobres urbanas y rurales. Las estimaciones poblacionales generales de la OCEI, obviando la condición de pobreza, se presentan en el cuadro N° 1 (beneficiarios potenciales).

Como medio de asignación se utiliza la red de ambulatorios del tipo urbano I y rural II que atiende a la población-objetivo a través del personal médico, de enfermería, nutrición, promoción social, capacitación, almacenamiento, directivos y supervisores de los organismos públicos, las Organizaciones No Gubernamentales involucradas y medios de comunicación social.

La focalización social no es directa. La normativa del programa, dentro de cierta flexibilidad, relaciona explícitamente algunos tipos de ambulatorios, urbano I y rural II, los cuales se sitúan generalmente en zonas de situación de pobreza. La incorporación como beneficiario PAMI resulta voluntaria, no todos los habitantes de la zona de influencia concurren al ambulatorio, ya sea por tener capacidad de sufragar otros servicios de salud u otras motivaciones, de forma que la focalización se hace de manera indirecta por autoexclusión de la población no pobre. Esta modalidad de focalización requiere de un apoyo constante y dinámico de actividades de información, educación y promoción para lograr la inclusión de la población en situación de pobreza extrema.

En la implementación y ejecución del Proyecto PAMI participan el MSAS a través de la Dirección Materno Infantil y demás dependencias involucradas en la Atención Primaria en Salud para la población-objetivo, la Fundación Programa Alimentario Materno Infantil, organismo adscrito al MSAS, y el Ministerio de la Familia mediante la Dirección General Sectorial de Coordinación de Programas de Desarrollo Social. Durante los primeros años de ejecución el MSAS –para la coordinación específica del programa– constituyó una unidad ad hoc denominada Comisión Implantadora de los Programas de Atención en Salud (CIPAS).

Otro ente involucrado es la Oficina Técnica Coordinadora (OTC) del Ministerio de la Familia, que coordina el enlace con el organismo multilateral (Banco Mundial) que financió parte de los recursos destinados al programa, dentro del marco del Proyecto de Desarrollo Social convenido con el Estado.

El Programa PAMI, visto como una estrategia para fortalecer los programas de atención en salud que prestan los ambulatorios, dirigidos a la madre y al niño, donde se les brinda asistencia médica, educativa y nutricional, a través del suministro de productos alimenticios a objeto de contribuir a disminuir la desnutrición de la población y mejorar la calidad del servicio de salud prestado a la población materno-infantil de más bajos ingresos, así como aumentar su asistencia a los servicios ambulatorios y disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad de los beneficiarios (CONASSEPS, 1994), define un conjunto de activida-

CUADRO Nº 1
POBLACION MATERNO INFANTIL OBJETO PAMI SEGUN GRUPOS (*)

GRUPOS	AÑOS							
	1988*	1989*	1990*	1991*	1992	1993	1994	1995
PRENATAL	709.029	727.481	745.982	764.953	765.309	782.820	800.393	818.041
POSTNATAL	602.674	618.359	634.085	650.210	650.512	665.397	680.334	695.335
INFANTIL	1.102.935	1.131.637	1.160.416	1.189.927	1.190.480	1.217.720	1.245.055	1.272.508
PREESCOLAR	2.624.159	2.692.448	2.710.921	2.831.137	2.832.452	2.897.263	2.962.300	3.027.616
POBLACION OBJETO PAMI	5.038.797	5.169.925	5.301.404	5.436.227	5.438.754	5.563.200	5.688.061	5.813.499

(*) Los porcentajes considerados son prenatales 3,78% de la población total; posnatales 85% de la población prenatal; infantiles y preescolares 5,88% y 13,99%, respectivamente de la población total.

* Según Censo 1981*. Para el resto de los años se realizaron nuevas estimaciones, de acuerdo a los restados del censo de 1990.

Fuente: MSAS. Estimaciones de la OCEI. Elaboración propia.

des inherentes a su población objeto y a las formas operativas de mediación, desarrolladas en los centros de salud y almacenes que constituyen el sistema efector: la atención en salud, evaluada en términos de consultas preventivas, el reparto de productos, evaluado en función de kilogramos entregados y la educación y promoción en salud, evaluada en términos de estudios y visitas realizadas y la capacitación e incorporación de la comunidad en las actividades educativas (Ver figura 1).

El desarrollo de estas actividades en los centros de salud incorporados define la programación y configura el soporte básico para la evaluación del programa, partiendo de una visión general de su ejecución, así como de una cuantificación sobre la base de rendimiento, suficiencia y crecimiento de las actividades.

Los contenidos funcionales que dan cuerpo a la estructura técnica del PAMI tienen antecedentes establecidos. La esencia del Programa de Atención en Salud (PAS) está enmarcada en las acciones de la atención materno-infantil del MSAS con más de tres décadas de existencia, el Programa de Educación Comunitaria (PEC) se erige sobre las actividades de promoción y educación de la salud desarrolladas por el mismo despacho y la distribución de productos lácteos y polivitamínicos ha sido implementada por el INN desde hace varios años, todos a través de la red de ambulatorios de salud.

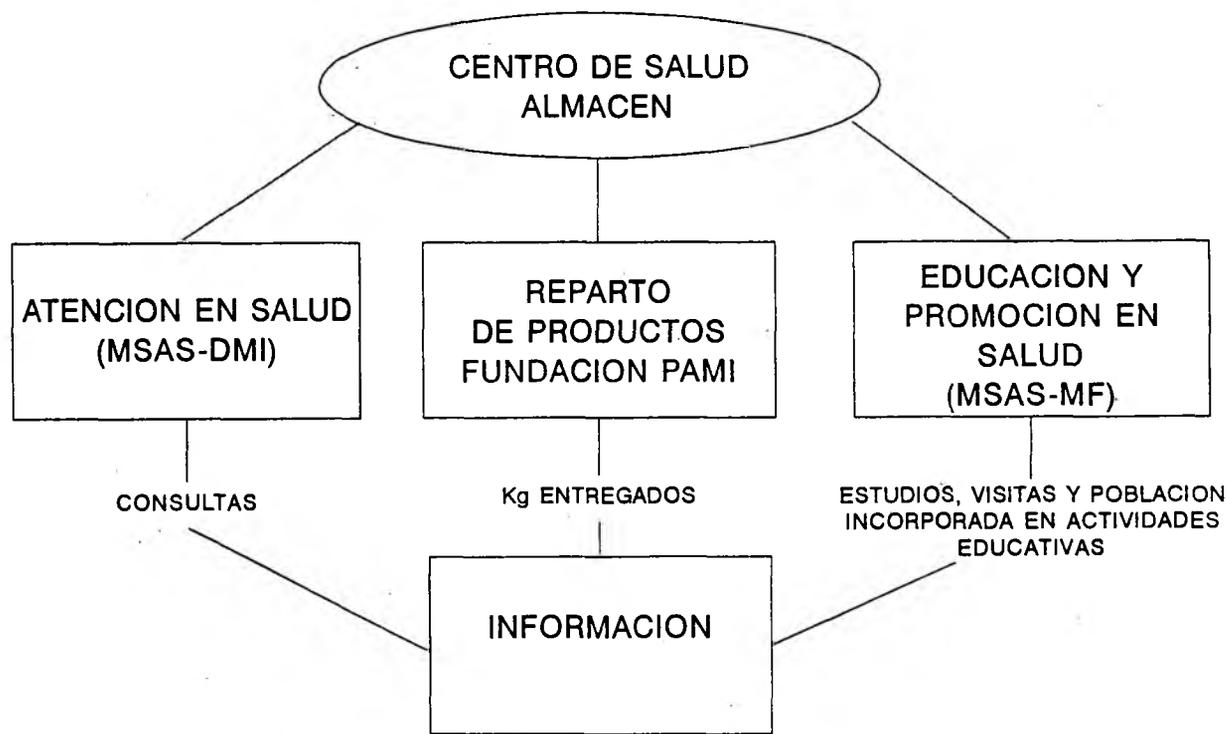
En el diseño del programa se le da un estatus especial al componente de la distribución de productos nutricionales, situándolo en el centro de la estrategia PAMI, al convertirlo en un "gancho táctico" que vitaliza no solo la acción nutricional, sino también una masificación de la atención materno-infantil y la articulación de las acciones de Atención Primaria en Salud. Así mismo, el componente alimentario se enmarca dentro del conjunto de acciones de transferencia directa, dirigidas al alivio de la pobreza, pero que a su vez incide indirectamente en algunos de los factores causales de la pobreza.

Cobertura y metas

Tal y como lo muestra el cuadro N° 2 las metas de expansión a los estados se cumplieron, incluso en el primer trimestre del año 1992, cuando se incorporaron al programa las tres entidades federales de mayor complejidad debido a su alta densidad poblacional: Distrito Federal, Miranda y Carabobo.

En el transcurso de la ejecución del programa se han producido modificaciones en las condiciones definidas inicialmente. Actualmente se cubren ambulatorios de las gobernaciones, alcaldías, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y Organizaciones No Gubernamentales; también surge una segunda modificación, al incorporar centros de salud con clasificaciones distintas a las de rural II y urbano I, incluso hospitales. Esta modificación se derivó de la presión para que el producto previamente licitado fuera distribuido, evitando el

FIGURA Nº 1



deterioro del mismo y permitiendo el cumplimiento de los compromisos contraídos en la concertación de precios.

Los ambulatorios urbanos tipo I y rurales tipo II se caracterizan ambos por estar dirigidos por un médico general y abarcar poblaciones pequeñas bien definidas. La incorporación de un médico contratado en el caso de los ambulatorios rurales I, que tácitamente los modifica a rurales II, constituye un efecto positivo ya que se estaría mejorando la red de atención en salud y llegando precisamente a la población más pobre.

Se trató de conseguir información más precisa sobre los centros de salud participantes en el programa, especificados por tipo y adscripción institucional, y el número total de centros de salud a considerar, a los efectos de realizar un cálculo más ajustado de la cobertura. Sin embargo, ello no ha sido posible porque el MSAS no facilitó la información sobre los centros de su red que se han incorporado al PAMI y, por otra parte, la Fundación PAMI no tiene clasificados los centros de salud por tipo y adscripción institucional. Como única aproximación se sabe que el PAMI involucra 1.400 centros de salud, y el MSAS cuenta con una red ambulatoria tipo urbano I y rural II que alcanza 1.299 centros (problema de la información, cuadro N° 2).

CUADRO N° 2
NUMERO DE AMBULATORIOS INCORPORADOS AL PAMI

AÑO	N° DE ESTADOS EN EL PROGRAMA ¹		N° DE AMBULATORIOS INCORPORADOS AL PROGRAMA ¹			N° DE AMBULATORIOS DEL MSAS ²
	INCORPORADOS		N°	INCREMENTOS		
	ANUAL	TOTAL ACUMULADO		ABSOLUTOS	PORCENTUAL	
1989	1	15	9	—	—	955 ³
1990	14	20	612	605	—	—
1991	5	23	945	333	54,4	—
1992	3	23	1.199	254	26,9	—
1993	—	—	1.400	201	16,8	1.299 ⁴
1994			1.400			
1995			1.400			

1. Información suministrada por la Fundación PAMI.

2. Información suministrada por la Dirección de Estadísticas del MSAS.

3. Ambulatorios urbano I y rural II, proyecto inicial.

4. Ambulatorios urbanos y rurales II del MSAS.

Fuente: MSAS, Fundación PAMI. Elaboración propia.

Los criterios que en la práctica predominaron para la selección de los ambulatorios fueron los siguientes: cobertura poblacional, necesidades y demandas de la comunidad e infraestructura física. Estos factores han contribuido a las desviaciones ocurridas en la selección; puesto que se ha desconocido el principal objetivo del programa (contribuir al fortalecimiento de la red social de atención primaria) y focalizar la acción sobre los grupos más vulnerables (problema de la focalización).

En el componente de promoción y educación hay tres niveles: personal de servicios de salud, comunidades locales y público en general. Sin embargo, sobre este componente, que debió ser previo al programa para apoyarlo, no ha sido posible concretar su implementación. Al respecto, habría que considerar en la evaluación los estudios de diagnósticos y casos familiares, así como las visitas a los hogares realizadas por los promotores sociales, no obstante, fue imposible conseguir la información.

Hay que destacar la importancia estratégica que tiene este componente para el programa e incluso, para el diseño de políticas sociales en esta área. En la historia del MSAS se han emprendido varias acciones preventivas en salud, lográndose un rotundo éxito en campañas contra enfermedades tales como paludismo, mal de chagas, disentería, cólera, así como la erradicación, mediante campañas de vacunación intensiva, del polio y del sarampión.

Población materno infantil objeto meta del programa (POM)

La POM es la población que se espera reciba los beneficios del programa en función de los recursos disponibles y las metas establecidas en las programaciones anuales.

Debe señalarse que la forma de implementación del programa, sin una coordinación global que propiciara los fundamentos de una buena planificación, generó informaciones particulares por componentes que dificultan la evaluación.

El proyecto de diseño inicial fue para 955 ambulatorios, fijándose como meta de cobertura el 50% de los grupos prenatales, postnatales e infantiles y 30% para los preescolares, en el marco del compromiso con el Banco Mundial (ver cuadro N° 3).

En la ejecución las metas han variado. Un aspecto problemático lo constituyen las diferentes metas que fijan la Dirección Materno Infantil (DMI) y la Fundación PAMI del MSAS, lo que supone imprecisiones en la programación que implican problemas en el control y evaluación de la gestión. La Fundación PAMI establece una meta global de 28% en 1990, 34% en 1991 y 60% a partir de 1992. La DMI fija una meta de 43% en el período 1990-1992 y 35% en 1993, 48% en 1994 y 50% en 1995.

CUADRO N° 3

POBLACION ATENDIDA EN 1988 Y POBLACION OBJETO-META EN 1994, SEGUN COMPROMISO CON EL BANCO MUNDIAL

GRUPOS	1988			1994		
	Nº	%		Nº	%	
		Respecto a pob. objeto (5.038.797)	Atendido por grupo*		Respecto a pob. objeto (5.688.061)	Atendido por grupo
Prenatal	200.000	4,00	28	420.000	7,40	53
Posnatal	80.000	1,60	13	360.000	6,30	53
Infantil	245.000	4,90	22	640.000	11,30	51
Preescolar	370.000	7,30	14	916.000	16,10	31
Total	895.000	17,8			41,10	

* Las cifras porcentuales superan las metas de cobertura establecidas en el documento de diseño (meta 1), debido a la variación en las estimaciones de la población al tomar como base la información del Censo de 1990.

Fuente: Documento de diseño del programa. Elaboración propia.

La justificación para fijar una fracción del 60% de la población objeto como población meta por parte de la Fundación PAMI, se fundamenta, primeramente, en que un 20% de esta población, considerando sus condiciones socioeconómicas, no es objeto del programa, en todo caso no es usuaria de los servicios ambulatorios. En segundo lugar, se supone que la población en situación de pobreza se estima en 60%. No obstante, debe destacarse que este programa está dirigido hacia la población en pobreza extrema que, según estimaciones, no supera el 40%. En 1994, 1995 y 1996 la Fundación PAMI ha optado por fijar metas realistas en función de los registros de beneficiarios atendidos por el programa en años anteriores y de los recursos presupuestarios asignados.

Las POM señaladas en el caso de los prenatales e infantiles superan los volúmenes comprometidos con el Banco Mundial.

Población atendida (PA)

En este punto pasamos de la fase programática a la fase de ejecución real del programa. En tal sentido la población atendida, según los registros de información, evidencia dificultades para la elaboración e interpretación de las relaciones básicas, a nuestro modo de ver, derivadas de un problema concep-

tual de lo que se entiende por población atendida en las estadísticas de salud. La información registra los pacientes atendidos, como el total de pacientes atendidos por primera vez en relación al universo de población objeto meta del programa. Esta definición no contempla la incidencia de la población atendida en forma sucesiva, ya sea en términos de consulta, como de reparto de producto.

No obstante, tomar las cifras del total de la actividad —consultas totales y beneficiarios totales (nuevos y sucesivos) en la entrega de producto— tampoco es correcto porque hay una medida de concentración que expresa la distribución de las actividades en torno a las personas atendidas, que supera lo que en realidad es la población objeto de referencia.

Estos comentarios revelan la imprecisión de la información disponible en los registros. Así mismo, se advierte que los reportes presentan problemas, no sólo por la falta de información en algunos estados sino por la certeza de omisiones debido a los paros médicos y por fallas en el registro de los datos en el formulario correspondiente. La Dirección Materno Infantil (DMI) del MSAS tiene dificultades para el procesamiento de la información, estas incluyen falta de equipos, problemas de formación del personal que trabaja en la red de salud respecto a la importancia de las estadísticas para evaluar y planificar adecuadamente la prestación de servicios, e incumplimiento en los procesos de reportes de la información, a nivel de distritos sanitarios, a nivel regional y a nivel central. Así mismo, es importante destacar que la información sobre consultas contiene sólo los reportes del total de los ambulatorios del MSAS. Sin embargo, a pesar de todas estas limitaciones con relación a las consultas es factible analizar en términos generales el posible impacto de la estrategia PAMI en la atención en salud.

En esta investigación se analizan las estadísticas de los programas de atención prenatal, postnatal, infantil y preescolar, que son los programas más significativos dentro de la estrategia PAMI (cuadros N° 4 y N° 5). Las cifras destacan el descenso significativo de las consultas a partir de 1992, posiblemente debido al aumento de los paros médicos.³ No obstante, las variaciones porcentuales del número de consultas, reflejan un crecimiento importante en las consultas postnatales e infantiles durante el período 1990-1994, a pesar del decrecimiento general registrado en el año 1992, lo cual constituye un impacto positivo del programa, y por ende, un logro de la estrategia PAMI. Por el contrario, la población prenatal se ha visto afectada por disminuciones consecutivas en el número de consultas durante los años 1992 y 1994, corresponde-

3. En el año 1991, el número de días hábiles no laborados durante el año en los ambulatorios del MSAS por paro médico a nivel nacional fue de 58; en 1992 dicho número se eleva a 81 y en 1993, a 88 días. Se estima que se dejaron de atender 7.435.984 pacientes. A esto hay que agregar los paros médicos regionales en algunos estados y las temporadas de desabastecimiento de productos.

CUADRO Nº 4
PRIMERA CONSULTA Y CONSULTAS POBLACION MATERNO INFANTIL

GRUPOS	1990		1991		1992		1993	
	PRIMERA CONSULTA	CONSULTAS SUCESIVAS						
PRENATAL	200.407	650.082	234.504	731.160	188.405	589.405	164.224	514.568
POSTNATAL	41.865	45.460	136.072	152.434	84.273	117.818	85.181	120.068
INFANTILES	241.477	637.769	380.166	1.175.604	277.603	858.088	295.827	813.207
PREESCOLAR	143.290	496.434	330.166	1.388.873	135.737	605.584	136.334	639.396
TOTAL	627.039	1.829.745	1.081.056	3.448.071	685.943	2.770.895	681.566	2.087.239

GRUPOS	1994		1995 *	
	PRIMERA CONSULTA	CONSULTAS SUCESIVAS	PRIMERA CONSULTA	CONSULTAS SUCESIVAS
PRENATAL	168.476	489.463	187.551	366.324
POSTNATAL	83.713	117.619	155.8271	269.1191
INFANTILES	256.521	707.335		
PREESCOLAR	154.154	534.231	73.402	171.064
TOTAL	662.864	1.848.648	416.780	776.512

NOTA: Prenatal: falta información de Amazonas 1990, Zulia y Amazonas 1991, Zulia 1994.

Postnatal: falta información de Zulia y Distrito Federal 1992, Miranda, Táchira y Zulia 1991, Táchira y Amazonas 1990, Zulia 1994.

Infantil: falta información Cojedes, Monagas, Nueva Esparta y Amazonas 1990. Nueva Esparta 1991 y 1992. Carabobo y Táchira 1994.

Preescolar: falta información de Cojedes, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Amazonas y Delta Amacuto 1990. Nueva Esparta 1991 y 1992. Carabobo y Táchira 1994.

En 1993 falta información de los Estados Barinas, Monagas, Sucre, Táchira, Zulia, Amazonas y Delta Amacuto para grupos prenatales y postnatales y de Barinas, Zulia y Delta Amacuto para los grupos infantiles y preescolares.

Fuente: Dirección Materno Infantil MSAS. Elaboración propia.

* Cifras provisionales 1. Postnatales e infantiles

CUADRO N° 5

VARIACIONES PORCENTUALES ANUALES DE PRIMERAS CONSULTAS Y TOTAL DE CONSULTAS

GRUPOS	1991-1990		1992-1991		1993-1992		1994-1993		1994-1990	
	Primeras	Totales								
PRENATAL	17,0	12,5	-19,7	-19,4	-12,8	-12,7	2,5	-4,9	-15,9	-24,7
POSTNATAL	125,0	125,3	-38,0	-22,7	1,1	1,9	-1,7	-2,0	100,0	158,7
INFANTILES	57,0	84,3	-27,0	-27,0	6,6	-5,2	-13,3	-13,0	6,2	10,9
PREESCOLAR	130,0	179,8	-58,9	-56,4	0,4	5,6	13,0	-16,4	7,6	7,6
TOTAL	72,4	88,4	-36,5	-37,0	-0,6	-3,8	-2,7	-11,4	5,7	1,0

FUENTE: Elaboración propia.

ría revisar esta situación con detalle para lograr algún correctivo. Las experiencias del trabajo de campo detectan casos de mujeres embarazadas que prefieren chequearse directamente en los hospitales para asegurar el cupo de cama al momento del parto, sobre todo en las áreas urbanas.

La consulta preescolar total, aunque decreció en un 56% en 1992, registra un crecimiento global durante el período 1990-1994 del 7,6%. Esto indica que la población que logró capturarse durante el boom del programa en el año 1991 parece que se ha mantenido, lo cual también apunta a un impacto favorable de la estrategia PAMI.

En general el balance de las actividades básicas de atención en salud del período 1990-1994 es levemente positivo, registrando incrementos del 5,7% y del 1,0 por ciento, en las primeras consultas y en el total de consultas, respectivamente.

Cabe destacar que el número de consultas es notablemente inferior al estimado en el proyecto inicial para los 955 ambulatorios: 2.770.895 versus 4.900.980 en 1992; 2.087.239 versus 5.781.380 en 1993 y en 1994 estas decrecen a 1.848.948.

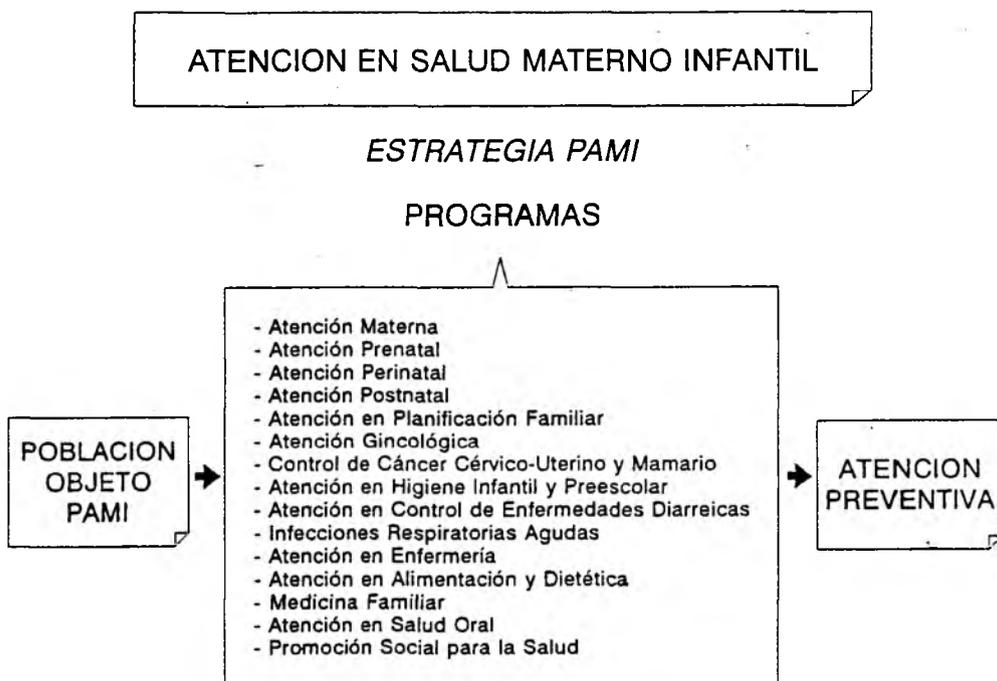
La muestra refleja diferencias en este comportamiento general del movimiento de consultas en las entidades federales e incluso en los distritos sanitarios. Todo depende del mejor o peor funcionamiento de la red de ambulatorios que por lo general pareciera estar asociado a la responsabilidad y a la eficiencia en el trabajo del personal encargado (jefes del distrito sanitario en las diferentes áreas: médico, enfermera, nutricionista y el coordinador del ambulatorio) que incluso motoriza actividades para obtención de los recursos.

Dentro del conjunto de 14 programas que deberían funcionar regularmente en los niveles primarios de la red de salud (ver figura 2) hay referencias de que los programas de atención y planificación familiar y atención en salud oral prácticamente están inoperantes en la mayoría de los ambulatorios; también el programa de atención nutricional y dietética evidencia problemas graves de cobertura.

Las comparaciones de las concentraciones⁴ reales con las concentraciones de la normativa aprobada en 1993 muestran cierto nivel de coincidencia general (cuadro N° 6); las concentraciones reales son un poco menores en el caso de los grupos prenatales e infantiles y, superiores en los postnatales y preescolares, particularmente en este último, quiere decir que esta población aparentemente asiste con mayor frecuencia al ambulatorio (impacto aparente de la estrategia PAMI).

4. Concentración es la relación que mide el número total de consultas, es decir, primera consulta más consultas sucesivas, por cada primera consulta.

FIGURA Nº 2



CUADRO Nº 6

**CONCENTRACIONES REALES, PONDERADAS.
PROMEDIO DE LAS CONSULTAS
DURANTE EL PERIODO 1990-1993.**

GRUPOS	CONCENTRACIONES REALES	CONCENTRACIONES PONDERADAS DOCUMENTO INICIAL	CONCENTRACIONES PROMEDIO PROMEDIO NORMATIVA 1993
Prenatales	3,2	4,9	5,0
Postnatales	1,3	1,0	1,0
Infantiles	2,9	4,1	3,5
Preescolares	4,2	2,0	1,5

Fuente: MSAS. Elaboración propia.

La actividad de reparto de producto evaluada a partir de los kilogramos de productos entregados y el número de beneficiarios se desglosan de la siguiente manera: beneficiarios inscritos o nuevos beneficiarios, que representan el número de beneficiarios que se registran por primera vez en el programa, y los beneficiarios sucesivos, resultantes del número de beneficiarios que una vez inscritos acuden por lo menos a otra entrega de producto. En el año 1993 se incluyen las estadísticas de población activa en el programa, es decir, la población inscrita en el programa.

En el momento de la evaluación se registraba esta actividad partiendo de los beneficiarios totales; evaluación no adecuada de la actividad ya que al dividir el producto entregado entre esta base resulta una entrega promedio anual de 2 kg de producto por persona. El resultado carece de lógica, si consideramos que un beneficiario debe recibir teóricamente dos kilogramos de producto *mensualmente*. Esta forma de registro puede ser apropiada a los fines del control de la entrega del producto, mas no para evaluar el componente alimentario del programa, en función de cumplimiento de metas.

Para superar ester inconveniente en función de la disponibilidad de información se calcula una relación equivalente: número de beneficiarios promedio atendidos mensualmente por el programa.

Durante los años 1992, 1993 y 1994, el programa atendió mensualmente un promedio de 665.861 personas entregando 3,2 kg mensuales de producto por persona (ver cuadro N° 7). En 1994 se atendió un promedio mensual de 655.628 personas y en 1995 se produce un descenso equivalente al -54,8% en la población atendida (364.862) con respecto al promedio de los años 1992-1994, debido a problemas presupuestarios.

La relación kilogramo de producto por cada entrega a beneficiario registra en el año 1994 la cantidad de 5 kilogramos, cifra que resulta incongruente con los parámetros establecidos en el programa (2 o 3 kilogramos por beneficiario).

A nivel de grupos se atendieron en promedio mensualmente durante 1992-1994, 72.238 y 71.969 mujeres embarazadas y lactantes, respectivamente, 259.355 infantiles y 263.895 preescolares (ver cuadro N° 8). En 1995, se produce un descenso de los promedios mensuales de población atendida con respecto al promedio de 1992-1994 en todos los grupos (expresados en variaciones porcentuales -30% las prenatales, -78% las postnatales, -37% los infantiles y -40% los preescolares). Se presenta un desabastecimiento del producto e incluso se cambia la entrega de leche para los grupos prenatales y postnatales por Lactoviso. Esta variación incidió básicamente en los postnatales donde el descenso en 1995 fue del -78% (problema de aceptación del producto, desconocimiento de su gran aporte nutricional). Sin embargo, estratégicamente, si se complementa la introducción del Lactoviso con una buena campaña educativa, este cambio

CUADRO Nº 7
ESTADISTICAS GENERALES DE ENTREGA DE PRODUCTO

AÑOS	POBLACION ACTIVA	NUEVOS BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS SUCESIVOS	TOTAL BENEFICIARIOS	PROMEDIO MENSUAL	CONCENTRACION (kg)
1989	—	2.125	—	2.125	2.125	—
1990	—	490.773	727.598	1.218.371	101.530	2,5
1991	—	1.320.900	7.482.252	8.803.152	733.596	6,7
1992	—	861.601	7.436.432	8.298.033	691.503	9,6
1993	1.592.826	995.805	6.809.689	7.805.494	650.452	7,9
1994	1.426.557	1.001.034	6.866.502	7.867.536	655.628	7,9
1995*	751.995	385.060	3.793.287	4.378.347	364.862	7.5
PROMEDIO 92-93-94		952.813	7.990.354	7.990.354	665.861	8,3

AÑOS	TOTAL ENTREGADO (kg)	PROMEDIO (kg)	BENEFICIARIO (kg)
1989	—	—	—
1990	2.529.178	210.764	2,1
1991	20.326.700	1.693.892	2,3
1992	18.730.304	1.560.859	2,2
1993	18.623.142	1.551.929	2,4
1994	38.982.406	3.248.534	5,0
1995*	11.282.004	940.167	2,6
PROMEDIO 92-93-94	25.945.284	2.640.727	3,2

Fuente: Fundación PAMI.

* Sin reportar los estados
Miranda (junio)
y Barinas (abril y mayo).

CUADRO N° 8
ESTADISTICA DE ENTREGA DE PRODUCTO SEGUN CODIGOS

AÑOS	PRENATAL	POSTNATAL	INFANTIL		PREESCOLAR	TOTAL	
			BAJO	ALTO			TOTAL
NUEVOS BENEFICIARIOS							
1990	57.106	36.903	132.413	4.373	136.786	259.978	490.773
1991	211.390	114.990	383.401	7.624	391.025	603.495	1.320.900
1992	243.729	145.020	298.533	5.374	303.907	167.945	861.601
1993	267.368	201.537	329.253	6.251	335.504	191.396	995.805
1994	253.092	204.099	-	-	329.003	214.840	1.001.034
1995	112.748	67.061	-	-	232.661	172.590	80.809
PROMEDIO MENSUAL DE POBLACIÓN ATENDIDA							
1990	10.211	7.250	26.899	1.100	27.999	56.070	101.530
1991	70.235	63.882	215.541	3.733	219.274	380.205	733.596
1992	78.233	81.681	271.344	2.813	274.157	257.432	691.503
1993	74.445	72.502	253.347	3.588	256.935	247.303	650.458
1994	64.156	61.222	-	-	247.702	282.548	655.628
1995	23.745	16.687	-	-	154.420	170.011	364.862

Fuente: Fundación PAMI, MSAS. Elaboración propia.

CUADRO N° 9
CUMPLIMIENTO DE METAS EN LOS PROGRAMAS DEL MSAS
COMPONENTE ATENCION MEDICA

GRUPOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
PRENATALES	33,2	37,1	32,7	28,6	34,6	32,5
POSTNATALES	14,3	44,7	30,8	94,7	35,1	22,3 1
INFANTILES	39,4	57,7	42,6	54,4	43,5	
PREESCOLARES	18,2	41,5	4,5	19,6	10,7	4,4
TOTAL	27,3	45,2	29,8	35,5	24,1	14,2

FUENTE: MSAS. Dirección Materno-Infantil.

* Cifras provisionales.

1. Postnatales e Infantiles.

podría repercutir en un efecto colateral negativo generado por el programa PAMI: el abandono de la lactancia materna.

En la información de los estados seleccionados en el estudio muestral, en general se observa una tendencia al aumento de los beneficiarios inscritos y por el contrario, el número de beneficiarios sucesivos disminuye en todas las entidades federales seleccionadas, excepto en Miranda. Estos resultados reflejan la incidencia de los problemas de desabastecimiento y de los extensos paros médicos.

Se calculó una medida de concentración equivalente a la usada en la actividad de consultas médicas, entrega de producto por beneficiarios totales entre entrega de productos a nuevos beneficiarios. El valor promedio de esta concentración en los años 1992-1994 fue de ocho entregas de producto al año por nuevo beneficiario. Las mujeres embarazadas y postnatales acuden en promedio cuatro veces a retirar producto (le corresponden seis) ya que normalmente ingresan en el programa después del tercer mes de gestación. Las lactantes acuden en promedio cinco veces a retirar producto (le corresponden seis), los infantiles acuden en promedio nueve veces, pudiendo ellos recibir producto durante 18 meses, y los preescolares 16 veces, pudiendo recibir producto durante 48 meses.

Llama la atención el hecho de que en los grupos infantiles de alto riesgo en los años 1992 y 1993 esta medida de concentración fue significativamente menor al promedio de los infantiles de bajo riesgo, 10 versus 7 veces. Los de alto riesgo representan porcentualmente tan sólo el 2,1% de la población infantil inscrita en el programa, pero estratégicamente son muy importantes a objeto de proporcionarles una intervención integral, desde el punto de vista nutricional, educacional y social. Este grupo registró hasta 1993 tan sólo 23.622 niños nuevos beneficiarios y, aún así, la red preventiva de salud, a pesar de lo manejable del volumen, no le proporcionó una atención efectiva, con evaluaciones médicas, antropométricas y nutricionales, a profundidad, del niño, registros de las condiciones sociales en el hogar y búsqueda de las soluciones adecuadas para una asistencia eficaz acompañada de un seguimiento de esta población.

Cumplimiento de metas

La relación de cobertura y metas, factible de evaluar, se define como el número de beneficiarios nuevos entre la POM en cada una de las actividades consideradas. Según las cifras suministradas por el MSAS, el porcentaje de meta cumplida fluctúa en el período de evaluación entre el 27% y el 45%. A nivel de subgrupos resalta el bajo cumplimiento de meta en los preescolares y el aumento de la atención postnatal y de infantiles (ver cuadro N° 9).

En caso de reparto de producto a partir de la relación de inscritos por primera vez sobre la POM, se determina una cobertura promedio para los años 1993 y

1994 del 29%, considerada bastante baja: sin embargo, como antes se señaló, existe una sobreestimación de la POM que incide en este resultado (ver cuadro N° 10). Las cifras demuestran que el boom del programa fue en el año 1991 (cobertura del 70%). En el período 1993-1995 el número de inscritos por primera vez mantiene una representación relativa cercana al 13 por ciento del total de beneficiarios atendidos.

CUADRO N° 10

COBERTURA DE PROGRAMA PAMI. COMPONENTE ALIMENTARIO

AÑO	POBLACION OBJ. META	POBLACION ACTIVA	NUEVOS BENEFICIARIOS	%	COSTO DEL PRODUCTO	COSTO POR NUEV. BENEFI.
1990	1.487.038	—	490.773	35,0	259.755,8	529
1991	1.868.311	—	1.320.900	70,7	476.848,6	3.610
1992	3.263.252	—	861.601	26,4	253.887,3	2.947
1993	3.364.543	1.592.826	995.803	29,6	3.725.472,3	3.759
1994	3.412.848	1.426.557	1.001.034	29,3		
1995	3.754.620	751.995	585.060	15,6		

Fuente: Fundación PAMI. Cálculos propios.

En las entidades federales incluidas en la muestra, Trujillo presenta el mayor porcentaje de cumplimiento de meta, 70%, y en sentido contrario, el menor cumplimiento de metas se registra en Miranda, 24%; en el resto de los estados se advierten cifras superiores al 40%.

Análisis Presupuestario y Financiero

El análisis presupuestario sólo fue posible para el componente alimentario, específicamente en lo que respecta a la administración de la Fundación PAMI.

Con relación a las fuentes de financiamiento la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) del Ministerio de la Familia, coordinó el enlace con el Banco Mundial que financió parte de los recursos destinados al PAMI. La asignación y ejecución de los recursos extraordinarios del programa, provenientes de esta fuente externa, presenta una evolución irregular, con bajos niveles de ejecución (ver cuadro N° 11).

En función del objetivo instrumental de fortalecer los establecimientos de salud a través de los recursos necesarios para implantar el programa, además del equipamiento de materiales médicos y de oficina necesarios, se justificó la

CUADRO N° 11
DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS
EXTRAORDINARIOS DE LA FUNDACIÓN PAMI
(millones de Bs.)

AÑO	1991	1992	1993	1994
Asignación presupuestaria	650,0	254,8	814,8	357,0
Ejecución	23,0	—	610,0*	—

* En el año 1993 se llevaron a cabo las licitaciones internacionales, la ejecución efectiva es del 610 millones de bolívares, y se efectuó un compromiso de aproximadamente 460 millones.

Nota: Ejecución del año 1993: campaña IEC 140 millones de Bs., Campaña PEC 13 millones, aproximadamente.

asignación de 400 millones de bolívares anuales para la contratación de recursos humanos.

En el caso de la Fundación PAMI los subsidios y aportes del ejecutivo nacional representan hasta 1991 la totalidad de los ingresos corrientes, mientras que en los años 1992 y 1993 esta fuente suministra el 70,5% y el 79% respectivamente, de tales ingresos.

La estructura del presupuesto se ha mantenido estable mostrando una acentuada concentración en la partida de "Materiales, Servicios y Reparaciones", que representa más del 99% del total asignado y, dentro de esta, el peso determinante recae en el reglón de "Alimentos y Bebidas", cuyo porcentaje está por el orden del 92% de dicha asignación.

La comparación de la ejecución respecto a lo programado revela una pronunciada variabilidad (Ver cuadro N° 12). En los años iniciales del programa se advierten los valores más altos. El porcentaje de gastos de funcionamiento respecto al total de gasto ejecutado tiende a aumentar progresivamente, en 1995 alcanza el 21%.

Relaciones de costos

La razón de "bolívares ejecutados por nuevos beneficiarios", aporta una estimación del costo anual por beneficiario, cuyo resultado luce factible, tomando en cuenta el costo unitario del producto, la realización de varias entregas del mismo durante el año por beneficiario y la magnitud de los gastos de funcionamiento, también por nuevos beneficiarios. La evaluación de esta relación es

ascendente, con la excepción del año 1992, cuando se produce el menor volumen de ejecución del producto (ver cuadro N° 12).

CUADRO N° 12
FUNDACIÓN PAMI. RELACIONES DE COSTO

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Presupuesto ejecutado (millones de Bs.)	298,8	5.198,0	3.018,9	5.136,4	7.712,0	6.071,4
Presupuesto asignado (millones de Bs.)	312,0	5.277,5	6.551,2	7.299,0	8.583,0	14.107,0
Relación de presupuesto ejecutado-asignado (Bs. ejecutados/ 100 Bs. asignados)	95,8	98,5	46,1	70,4	89,9	43,0
Ejecutado en gastos de funcionamiento (mill. Bs.)	39,0	429,5	480,0	830,6	—	1.273,0
Relación gastos de funcionamiento/total ejecutado (%)	13,1	8,3	15,9	16,2	—	21,0
Costo total del producto entregado (Bs.)	102,7	234,6	135,5	199,5	—	—
Costo total (Bs./nuevo beneficiario)	608,8	3.955,2	3.503,8	5.182,4	—	—
Costo de funcionamiento (Bs./nuevo beneficiario)	79,5	325,1	557,1	838,1	—	2.175,8

Fuente: Fundación PAMI: Ejecución financiera del presupuesto de gasto, años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995.

Nota: El presupuesto asignado para este programa en 1996 es de 10.068,5 millones de bolívares, estimándose gastos de funcionamiento por el orden de los 1.290,4 millones de bolívares.

Supervisión, control y seguimiento

Los principales problemas detectados en la supervisión se resumen en los siguiente aspectos: bajo rendimiento del personal y la necesidad cada vez más evidente dentro de la Estrategia PAMI de educar para poder prevenir, capacitación del personal, necesidad de evaluar la atención médica y las necesidades reales de equipamiento en los ambulatorios.

El criterio de programación utilizado es el de área de influencia poblacional del ambulatorio, donde se considera el máximo rendimiento de los recursos existentes (específicamente la hora/médico) como el recurso principal en torno al cual se desarrolla el programa, no tomándose en cuenta las demandas reales y potenciales de la población. Por esta razón, los resultados del programa se pueden medir basados en el rendimiento del personal y la cobertura poblacional, y no sobre el posible impacto que pudiera producir el programa sobre las condiciones nutricionales y de salud en una comunidad.

La contratación laboral del personal médico es de 6 horas diarias; no obstante, como elemento importante a considerar en la planificación se calculó en términos promedios que cada ambulatorio necesita 9,6 horas diarias de consulta preventiva para cumplir con las metas establecidas. En estas estimaciones hay un margen de holgura donde se puede incluir la incidencia del tiempo utilizado en la atención preventiva de las poblaciones no incorporadas en la estrategia PAMI y en las actividades de elaboración de los reportes necesarios para los registros estadísticos del programa y la atención médica en general.

En los resultados muestrales se observa una tendencia general hacia el aumento del número de horas trabajadas por el personal médico del ambulatorio debido a las presiones generadas por el programa, tanto por la supervisión, como por los mismos beneficiarios, constituyendo este un impacto positivo del programa en la red de ambulatorios. Sin embargo, es un hecho que cuando hay escasez de productos los beneficiarios no acuden a la consulta, por lo tanto habría que evaluar a profundidad este aspecto, particularmente porque en la estrategia PAMI ha fallado el componente educativo.

Con relación al componente alimentario, en el estudio muestral se observó lo siguiente: fallas en las condiciones físicas del almacén, fallas en cuanto al producto (latas oxidadas, golpeadas y/o déficit de contenido) y fallas en relación con los conflictos que generalmente se producen en el almacén: reclamos de la comunidad por desabastecimiento del producto y extracción del producto de los almacenes.

Como recomendación, el personal señala la necesidad de lograr una colaboración mutua entre el personal del PAMI (almacén) y el personal del MSAS (ambulatorio).

La opinión de los beneficiarios con relación a las fallas en el programa se resume en: la falta de productos en el almacén, la pérdida de tiempo, problemas de organización para la entrega de productos y los constantes paros médicos.

Se observó un rechazo del beneficiario hacia el Lactovisoy, lo cual dio lugar a un trabajo conjunto del la Fundación PAMI y las empresas productoras con el propósito de mejorar la contextura y la presentación del produc-

to, así como el diseño de un empaque apropiado para garantizar mayor tiempo de duración. El Lactoviso se produce totalmente en el país, tiene un estricto control de calidad, ya que en su fabricación se le agregan directamente los nutrientes específicos. Según juicios de los expertos tiene excelentes cualidades nutricionales y un costo algo menor que la leche. En este sentido, habría que destacar la necesidad del apoyo por parte del Componente de Promoción y Educación para la Salud y una campaña de mercadeo de este producto, dirigida a mejorar los niveles de aceptación por parte de la población.

Una deficiencia importante con relación a la información para los fines de seguimiento y evaluación del programa es el marcado sesgo hacia el control de los productos, más que hacia la población beneficiaria, impidiendo la valoración cuantitativa y cualitativa con relación a ésta.

En el proyecto de diseño se señala un conjunto de indicadores de interés para analizar y evaluar el desarrollo del programa, sobre los cuales no se dispone de información, entre ellos: la tasa de deserción en el programa y sus causas, el porcentaje de cumplimiento de citas y el número de días promedio de desabastecimiento de productos al año y sus causas.

Para evaluar la posibilidad de un impacto nutricional del programa es necesario un registro con los siguientes indicadores: peso-talla, peso-edad y talla-edad por sexo y edad en los grupos infantiles y preescolares, peso semanas de gestación y altura uterina por semana de gestación en los grupos prenatales, peso al nacer y comparación del peso al nacer con las medidas antropométricas al ingresar como infantiles en los post-natales (Pérez, 1992).

La Dirección Materno Infantil y los ambulatorios necesitan el apoyo de recursos técnicos y humanos para el diseño y la implementación de un sistema de información amplio del programa que abarque la información necesaria para el seguimiento y la evaluación de sus tres componentes.

Los resultados de la Encuesta Social, desarrollada dentro del Programa de Desarrollo Social para el seguimiento de la política y programas sociales (1991, 1992 y 1993), destacan algunos aspectos de interés respecto al programa PAMI.

- La proporción de niños, entre 6 meses y 6 años, incorporada al programa en el año 1993 es del 37%, con niveles más significativos en la población infantil.
- Los porcentajes preescolares incorporados al programa disminuyeron de 35% en 1992 a 27% en 1993.
- Los prenatales y postnatales registran participaciones porcentuales en 1992 de 27% y 25%, respectivamente.

- Las causas más relevantes de la no incorporación al programa son: el desconocimiento del mismo y la condición de estar en la espera de una cita médica.
- Las principales causas de abandono del programa son: rechazo del producto (Lactoviso), problemas por la atención tardía, cambio de residencia y dificultades para ir al ambulatorio.

La encuesta social del año 1992 permite realizar un análisis muy general sobre la focalización; en este sentido el 18% del total de hogares en el país (4.226.688) no se enmarca dentro de la población objeto del programa. El análisis de las tabulaciones del nivel de ingresos de los hogares atendidos por el PAMI, indica que el programa llegó en mayores proporciones a los hogares en condición de pobreza extrema, cuantificada según el método de la línea de pobreza;⁵ en los hogares incorporados al PAMI el 64% tiene ingresos menores o iguales a Bs. 20.000 y el 23% entre Bs. 20.000 y Bs. 40.000. Las desviaciones hacia los grupos no pobres (ingresos mayores a Bs. 40.000) se cuantifican en el orden del 13% (ver cuadro N° 13).

CUADRO N° 13
DISTRIBUCIONES PORCENTUALES DE LOS INGRESOS
EN EL TOTAL DE LOS HOGARES OBJETO DEL PROGRAMA PAMI
Y EN LOS HOGARES INCORPORADOS AL PAMI
 (porcentajes)

NIVEL DE INGRESOS Bs.	TOTAL DE HOGARES	HOGARES OBJETO DEL PROGRAMA	HOGARES INCORPORADOS AL PAMI
Menores de 20.000 (pobreza extrema)	42	51	64
Entre 20.001 y 40.000	23	28	23
Más de 40.000	17	22	13
No aplica	18	-	-

Fuente: Encuesta Social OCEI 1992, elaboración propia.

5 Costo de la canasta alimentaria: Bs. 19.317,00; y costo de la canasta normativa: Bs. 38.129,00; en el segundo semestre de 1992 (Fuente IIES-UCV).

Indicadores

Seguidamente se presentan un conjunto de indicadores, de salud y nutrición seleccionados en función de los objetivos específicos del programa, las metas y su posible afectación con la implementación del programa, especificados según la disponibilidad a partir de los años 1988-1989, fechas anteriores al inicio de programa (cuadro N° 14).

Los indicadores de mortalidad infantil no parecen evidenciar incidencia alguna con la implantación del programa, al igual que el porcentaje de defunciones en menores de un año sin asistencia médica. La tasa de mortalidad en niños menores de cinco años desciende levemente. Estos resultados no muestran efectividad en función de los recursos invertidos. Tal y como lo señala la UNICEF en el documento "Análisis de situación de la infancia, la juventud y la mujer en Venezuela" (UNICEF, 1994), de mantenerse estas tendencias, difícilmente se podrá alcanzar las metas de reducción de las tasas de mortalidad infantil, neonatal y postneonatal para el año 2000 contempladas en el Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia (11, 4, 6,2 y 5, respectivamente).

La mortalidad materna manifiesta una tendencia a aumentar ubicándose en niveles superiores a 60 por 100.000 nacidos vivos registrados; la meta de esta tasa para el año 2000 es de 22,3.

Estas tasas promedios de mortalidad esconden disparidades regionales y sociales significativas que habría que analizar con más detalle con relación a la implementación del programa a nivel de cada entidad federal. Sin embargo, conviene destacar que las tasas promedio de mortalidad, al igual que todas las estadísticas del MSAS, corresponden sólo a los registros de la red de centros de salud del MSAS, es decir, se excluyen otros centros de salud públicos: Seguro social, gobernaciones y alcaldías y el sector privado. Esta debilidad resulta positiva en términos de las disparidades sociales, ya que podemos suponer que refleja la situación de los estratos más desfavorecidos, con menos opciones para satisfacer sus necesidades de salud.

Las muertes por deficiencias de la nutrición tienden a incrementarse, ocupando el sexto lugar en las principales causas de muerte de los niños entre 1 y 4 años. La tasa de morbilidad por diarrea en niños menores de un año registra un elevado incremento (cuadro N° 15).

Es importante destacar que las principales causas de mortalidad y morbilidad en los niños y en las madres se deben fundamentalmente a enfermedades de carácter infeccioso y carencial, en su mayoría prevenibles.

En este sentido, parece importante redefinir el suministro de polivitamínicos, desparasitantes y soluciones rehidratantes en los grupos de riesgo.

CUADRO Nº 14
INDICADORES DE SALUD Y NUTRICIÓN

Indicadores	Años						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
* Tasa de mortalidad infantil (<1 año) ¹	22,7	24,5	25,6	25,1	22,0	23,8	23,5
–Neonatal ¹	13,8	14,2	13,9	13,6	13,5	14,8	–
–Postnatal	9,0	10,3	11,6	11,4	8,5	9,0	–
* Porcentaje de defunciones <1 año sin asistencia médica	8,8	8,3	7,9	–	–	–	–
* Tasa de mortalidad niños <5 años ¹	29,4	31,1	24,9	26,3	26,6	28,8	–
* Tasa de mortalidad materna ²	55,7	64,3	58,5	60,0	61,0	63,1	63,5
* Tasa de mortalidad infantil por desnutrición < 1 año ³	29,7	39,8	60,2	58,3	–	–	–
* Tasa de mortalidad general por desnutrición ³	2,9	3,3	4,5	4,4	–	–	–
* Porcentaje de niños con bajo peso al nacer ⁴	9,6	10,4	11,2	11,6	12,1	12,5	–
* Déficit nutricional de niños menores de 2 años							
–Indicador peso-talla	16,5	14,5	15,4	13,7	12,8	12,6	11,8
–Indicador peso-edad	14,6	13,0	15,4	15,2	13,6	12,7	12,6
–Indicador talla-edad	22,1	22,3	25,8	27,4	27,4	25,9	27,1
* Déficit nutricional de niños entre 2 y 6 años							
–Indicador peso-talla	17,9	17,5	16,8	13,4	12,7	12,2	11,4
–Indicador peso-edad	31,3	29,4	30,8	26,1	24,8	23,2	22,5
–Indicador talla-edad	31,5	31,2	32,9	30,6	30,7	29,2	28,8

1. Por 1000 nacidos vivos registrados
2. Por 100.000 nacidos vivos registrados
3. Por 100.000 hab.
4. De acuerdo al grupo de edad respectiva

CUADRO Nº 15
INDICADORES DE SALUD

Indicadores	Años					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
* Tasa de morbilidad por diarreas						
Hasta 1 año ³	324,9	370,9	36.529,2	36.946,1	23.766,4	21.832,6
De 1 año a 4 años ⁴	6.351,6	7.726,7	8.088,0	8.222,8	21.224,1	21.832,6
5 años y más ⁴	490,0	727,1	753,8	778,7		

3. Por 100.000 hab.

4. De acuerdo al grupo de edad respectiva.

El porcentaje de niños con bajo peso al nacer, aunque su muestra no es representativa, también se orienta al ascenso. Esto podría estar relacionado con un mayor número de madres con ausencia de controles prenatales.

La condición de déficit en los indicadores nutricionales de los niños menores de 6 años muestra un descenso en el caso de las proporciones de peso-talla y peso edad, un incremento en el porcentaje de talla para edad en los niños menores de 2 años y una disminución de este indicador en los niños de 2 a 6 años. No obstante, estas cifras son altas con relación al valor esperado, menor o igual al 10%.

El grave problema de desnutrición pasada (talla/edad), en el cual incide un déficit prolongado de ingesta de energía y micronutrientes, ha propiciado una intervención muy efectiva del gobierno al establecer la obligatoriedad de enriquecer las harinas de maíz y de trigo con vitaminas y minerales, alimentos de alto consumo en el hábito de consumo alimentario del venezolano.

Es importante señalar que las causas subyacentes en el problema de la desnutrición se ubican en el costo de la canasta básica de alimentos y en la relación con las horas de trabajo necesarias para la obtención adecuada de los mismos, en función del costo promedio de la hora de trabajo de la población ocupada en un determinado momento. Ello implica que las acciones dirigidas a mejorar estos indicadores tendrán el mayor efecto en este problema.

Estos indicadores, vistos en términos globales, no tienen sentido; lo apropiado es la valoración en desagregaciones geográficas más definidas: entidades federales, municipios y áreas de cobertura de la red ambulatoria, no sólo para una evaluación más directa de los efectos del programa o de la intervención social en su conjunto, sino para la focalización de una acción social más realista

en función de los problemas de salud que presentan las comunidades. El apoyo que reciba esta necesidad de información desagregada en términos geográficos y sociales podría redundar en mayores beneficios para las comunidades y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

La encuesta social de 1991 reveló que sólo cuatro de cada diez madres llevaban a su hijo al médico cuando padecían de diarreas y apenas cuatro de cada 100 madres usaban soluciones rehidratantes. La misma encuesta destacó que un 17% de los niños con menos de un año nunca fue al control médico. Esta situación amerita de una campaña educativa preventiva agresiva que genere un impacto en la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

El PAMI debe fortalecer sus componentes esenciales: la atención médica preventiva y el componente de educación comunitaria para la verdadera prevención en salud, con una política coordinada de la red ambulatoria del país. El componente nutricional debe ser revisado privilegiando la búsqueda de soluciones adecuadas y económicas.

Resulta evidente que la implementación del programa denota un sesgo en los esfuerzos por el logro de la eficiencia con relación a la distribución de los productos lácteos, más que a la búsqueda del desarrollo coherente y sincronizado del programa preventivo integral con sus tres componentes, que cumpla efectivamente los objetivos de la estrategia PAMI. No ha sido posible que las dependencias del MSAS funcionen sincronizadamente en lo que se refiere a una atención preventiva integral (médica, educativa y nutricional) en los ambulatorios con la configuración de una base de información común sobre los aspectos relevantes en cuanto a características relevantes de la comunidad y de los problemas de la red ambulatoria. Este aspecto incluso lo señalan los beneficiarios y los diferentes recursos humanos involucrados en el programa en las encuestas realizadas. Habría que evaluar si estos problemas pudieran tener una posibilidad de solución más viable en el marco de la descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de los Programas Sociales, (1994), *Programa Ampliado Materno Infantil*, mimeo, Caracas, Venezuela (septiembre).
- Ledezma, T. Carlos Padrón, y Cristina Mateo, (1995), "Representaciones de la pobreza en Venezuela: resultados recientes", *Revista Indicadores Socio-económicos*, FACES-UCV, Caracas.
- Martínez, (1991), "Metodología de evaluación de programas", *Cuadernos Metodológicos*, Nº 2, Madrid, España.
- MSAS, Dirección Materno Infantil (DMI), (1989), *Proyecto de Enfrentamiento a la Pobreza. Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI)*, mimeo, Caracas, Venezuela (septiembre).

- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), 1993, *Mapa de la pobreza*, Caracas, Venezuela (septiembre).
- Padrón, C. y Thaís, Ledezma, (1996), *Elementos de un marco conceptual para la construcción, aplicación y análisis de los Indicadores Sociales*, mimeo, Caracas, Venezuela (abril).
- Pérez, Auristela, (1992), *Plan de evaluación. Componente de salud materno infantil*, mimeo, versión corregida, Caracas.
- Sulbrant, José, (1993), "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.
- UNICEF, (1994), *Análisis de la situación de la infancia, la juventud y la mujer en Venezuela*, mimeo, Caracas.

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO: EL CASO VENEZUELA...

Prof. Fulvia Nieves

SECRETARIA GENERAL CDCH-UCV

Prof. Eduardo Castillo Castillo

PRESIDENTE FUNDACIÓN UCV

RESUMEN

El tema de la educación, particularmente lo referido a su financiamiento, constituye uno de los aspectos más debatidos en la actualidad, tanto a nivel de las instancias de educación superior, como del sector público y privado.

- La autonomía financiera, como principal soporte de la autonomía.
- Las responsabilidades del Estado y la sociedad civil ante el financiamiento de la educación superior.
- Aportes porcentuales del presupuesto nacional destinado a educación.
- Características de la educación venezolana.
- Suficiencias e insuficiencias presupuestarias del subsistema de educación superior venezolano.
- Funciones de la universidad y su incidencia en el presupuesto de gastos.
- Función social de la educación superior: gratuidad y equidad social.
- Dificultades actuales del financiamiento de la educación superior pública.
- Nuevas propuestas de fuentes de financiamiento.

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación, particularmente lo referido a su financiamiento, constituye una de las mayores preocupaciones de quienes saben valorar lo que ella representa como soporte y medio de formación del ser humano en términos individuales y sociales.

A la educación superior le corresponde jugar un rol fundamental en los procesos de desarrollo de los países, particularmente de los latinoamericanos, por la necesidad de fortalecer la ciencia y la tecnología acorde con nuestras propias necesidades. A ella se le asigna la elevada misión integral de la enseñanza, la investigación y la extensión.

Los profesionales que forme, la investigación que realice, y la vinculación que logre con la sociedad, deben estar en función de objetivos y metas

explícitas, armónicas y sincronizadas con los intereses y necesidades del país, tales como:

- El desarrollo económico-social.
- El bienestar de sus integrantes.
- El afianzamiento de una conciencia nacional, con sentido de solidaridad, justicia y equidad.

Por otra parte, las universidades son instituciones al servicio de la nación a las cuales les corresponde colaborar en la orientación de la vida del país, mediante una contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales, y una función rectora en la educación, la cultura y la ciencia. Es por ello que su característica más importante está identificada con su autonomía, entendida ésta en sus aspectos organizativos, académicos, administrativos y económico-financieros.

La autonomía, en este orden de ideas, supone “un poder ser” y “un poder hacer”. El primero, se refiere a instancias externas a la universidad, bien sean políticas, económicas o sociales; y el poder hacer, se manifiesta en tres aspectos fundamentales: estructurales, organizativos y presupuestarios.

En cuanto al aspecto de la autonomía presupuestaria, tema tratado directamente en esta ponencia, el principal soporte de la misma lo constituye la autonomía financiera y, son precisamente las limitaciones y restricciones financieras las que principalmente han venido atentando contra la autonomía universitaria. Por consiguiente, para que una universidad pueda ejercer su autonomía es necesario que cuente con un patrimonio propio y fuentes de financiamiento seguro y estable.

En Latinoamérica, la educación superior cumple una función social que se manifiesta en dos aspectos básicos:

Uno, constituido por la obligación del Estado de formar profesionales con alto nivel de excelencia, actitud crítica y sensibilidad social necesarios para coadyuvar al desarrollo de los países.

Otro aspecto proviene de la obligación del Estado de actuar como “catalizador social”, promoviendo la necesaria movilidad de los individuos basándose en procesos de formación avanzada continua.

Según esto, la educación superior debe entenderse como una “inversión social”, que comparten el Estado y la sociedad civil, donde el primero tiene la responsabilidad mayor, por constituir la educación una razón política del Estado mismo.

Dentro de este concepto, el financiamiento de la educación superior es también una función compartida dentro de los parámetros expresados anterior-

mente. Es decir, que a la sociedad civil, colectiva o individualmente, le corresponde también aportar una alícuota parte de esa inversión social.

De acuerdo al alcance y naturaleza del problema financiero, se hace necesario puntualizar algunos fines:

- Contribuir a determinar el grado de suficiencia o insuficiencia de los recursos fiscales disponibles para soportar el ritmo creciente del gasto en educación superior.
- Definir con mayor propiedad las funciones que deben corresponder a las universidades.
- Precisar el papel de la actividad universitaria, tanto en el ámbito público como en el privado.
- Alcanzar un reconocimiento efectivo de las dificultades de financiamiento.
- Señalar alternativas para nuevos sistemas de financiamiento.

MARCO DE REFERENCIA

Con el objeto de configurar un marco de referencia que nos permita analizar el caso Venezuela, consideramos necesario caracterizar el problema a nivel regional.

Al efecto, el crecimiento de la matrícula que se generó en Latinoamérica durante la década de los setenta y principios de los ochenta a pesar de que en sí misma no constituye un fenómeno negativo, sino por el contrario, permitió el acceso al conocimiento a una parte significativa de la sociedad, se transformó en un problema en la medida en que tres factores fueron poco controlados en este proceso de crecimiento:

1. La admisión de gran cantidad de estudiantes en período relativamente breve;
2. La carencia de suficientes recursos humanos de alto nivel para satisfacer la formación de esos estudiantes y;
3. La disponibilidad de recursos financieros básicos.

Los dos primeros factores, si bien son de particular importancia, han sido ampliamente tratados en otros escenarios de la región y se escapan del alcance de este trabajo. Es por ello que nos limitaremos a analizar el aspecto referido a recursos financieros, ya que el mismo tuvo y continúa teniendo gran importancia en los actuales momentos en que se atraviesa por serias dificultades para su obtención.

El crecimiento y adecuado desarrollo de las funciones esenciales de la universidad es uno de los factores que más han sido afectados como consecuencia de las limitaciones presupuestarias.

Lo anteriormente señalado se torna aún más evidente cuando se producen crisis económicas como la ocurrida a principios de la década de los ochenta en buena parte de los países latinoamericanos.

A pesar de que en algunos aumentó el porcentaje del PNB destinado a educación, en general el crecimiento de estudiantes e instituciones fue proporcionalmente muy superior a esos recursos.

Por otra parte, si se analizan las cifras en términos absolutos podemos afirmar que en América Latina hubo un importante crecimiento de recursos financieros, orientados a la educación; mientras en 1970 se destinaba cinco mil seiscientos millones de dólares (\$ 5.600.000.000), en 1980 se destinaron treinta y dos mil setecientos millones de dólares (\$ 32.700.000.000), es decir casi seis veces más.

Sin embargo, la crisis que se inicia en el primer lustro de la década de los ochenta, trae como consecuencia que para 1985, la cifra anteriormente citada bajara a veintiocho mil seiscientos millones de dólares (\$ 28.600.000.000) y, a pesar de que en la segunda parte de esa misma década hubo un repunte que permitió que para 1988 esa cifra volviera a ascender hasta treinta y ocho mil novecientos millones de dólares (\$ 38.900.000.000), el valor adquisitivo de la moneda en los países latinoamericanos tuvo un decrecimiento que afectó el recurso financiero destinado a las universidades (UNESCO, 1991a).

Por ser la educación superior el centro de interés de esta ponencia se considera pertinente hacer un breve análisis de los recursos financieros destinados a ese subsistema en la región.

GRÁFICO Nº 1

PAISES	PORCENTAJE	PAISES	PORCENTAJE
Argentina	43,5	Honduras	1,7
Barbado	14,9	Jamaica	20,7
Bolivia	23,2	México	31,7
Brasil	17,6	Nicaragua	16,0
Chile	21,6	Panamá	22,4
Colombia	29,3	Paraguay	23,8
Costa Rica	39,3	Perú	2,6
Cuba	14,0	República Dominicana	19,7
Ecuador	18,4	Surinam	7,7
El Salvador	15,7	Trinidad y Tobago	2,8
Guatemala	19,7	Uruguay	21,8
Guyana	17,8	Venezuela	35,3
Haití	9,3		

Fuente: CRESALC/UNESCO (1991)

Visión cuantitativa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Caracas.

Aun, cuando entre los países latinoamericanos se observan marcadas diferencias en la distribución entre los tres niveles de educación, existe una referencia comparativa y es el hecho de que la mitad de los países de la región, destinan entre el 15 y el 25% del presupuesto de educación al nivel superior. No obstante, habría que destacar los casos, por ejemplo, de Argentina y Costa Rica que destinan a ese nivel aproximadamente el 40% del monto total del presupuesto de educación, en oposición a Honduras y Perú que destinan menos del 3%, lo expuesto se evidencia en el gráfico N° 1.

Por otra parte, si bien la situación de la educación superior en países como Argentina, Costa Rica y Venezuela aparece ventajosa comparativamente con el resto de los países de la región, debemos tener en cuenta lo referente a la disminución del poder adquisitivo de la moneda y por consiguiente el aporte real es inferior significativamente.

CARACTERIZACION DEL SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR EN VENEZUELA

A fin de configurar un marco de referencia que nos permita exponer con mayor claridad el caso Venezuela hacemos una breve caracterización del país en términos de su población, de su sistema educativo y en particular del subsistema de educación superior.

VENEZUELA

Población total	20.600.475 habitantes
Matrícula Sistema Educativo Nacional	6.547.986 estudiantes

SISTEMA DE EDUCACION NACIONAL

Preescolar	1 grado
Educación Básica	9 grados
Educ. Diversificada y Profesional	2 grados
Educ. Superior: Pregrado	3 a 6 años
Postgrado	2 a 4 años

SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

Composición	
Matrícula	538.407 alumnos
Nuevos Inscritos	137.229 alumnos
Personal Docente	46.559 profesores
Egresados	53.244 profesionales
Personal Administrativo Técnico y Obrero	44.703 empleados

SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

Instituciones			
32	Universidades	Nacionales	17
		Privadas	15
1	Inst. Universitario Pedagógico	Privado	1
2	Inst. Universitarios Politécnicos	Nacional	1
		Privado	1
36	Inst. Universitarios de Tecnología	Nacionales	22
		Privados	14
24	Institutos Universitarios	Nacionales	8
		Privados	16
15	Colegios Universitarios	Nacionales	8
		Privados	7
4	Inst. Universitarios Militares	Nacionales	
Total			114

Fuente: Castillo Eduardo, (1994), *La Universidad produciendo para el país*, Asamblea General de la UDUAL, Guayaquil, Ecuador.

El desarrollo social de Venezuela ha tenido su expresión en las últimas décadas en la constitución de un escenario urbano-industrial conformado por la evolución de la industria petrolera, la transferencia de apreciable cantidad de población del medio rural a un sistema de ciudades pujantes, el desarrollo de un conjunto de actividades económicas de manufacturas y servicios y, la transformación de las instituciones político-administrativas que nos conducen a la concreción de un Estado moderno. Estos cambios en las condiciones del país han generado una acentuada demanda de servicios públicos de toda índole, entre ellos especialmente el referente a la labor formativa del venezolano mediante la educación.

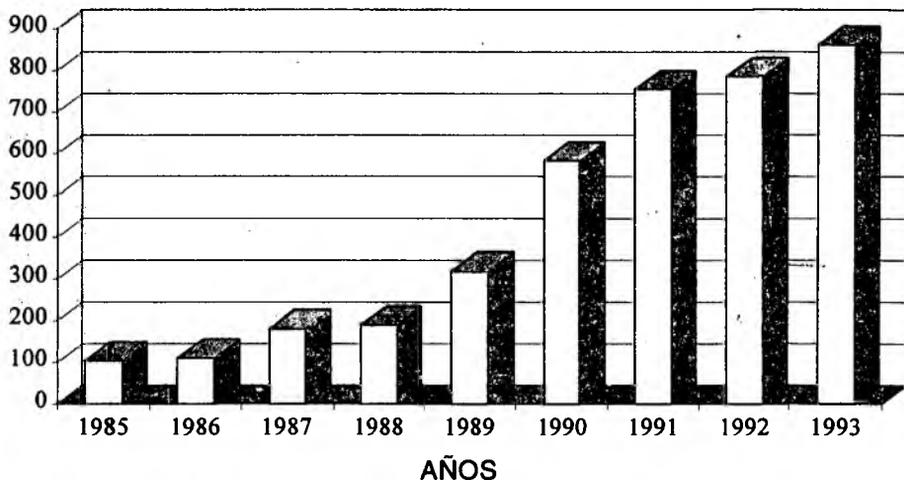
Estas modificaciones en la estructura urbana del país y en la población estudiantil han tenido una repercusión directa en el volumen del gasto, tanto público como privado, para atender el servicio de educación, habiéndose originado a la vez un cambio fundamental en la naturaleza y contenido de la actividad educativa.

A continuación se muestran dos gráficos (Nº 2 y Nº 3) demostrativos del presupuesto nacional expresado en miles de millones de bolívares y el aporte presupuestario del ejecutivo nacional a las universidades nacionales en ese mismo período (años 1985-1993).

Gráfico N° 2

PRESUPUESTO NACIONAL A PRECIOS CORRIENTES

Miles de Millones de Bolívars

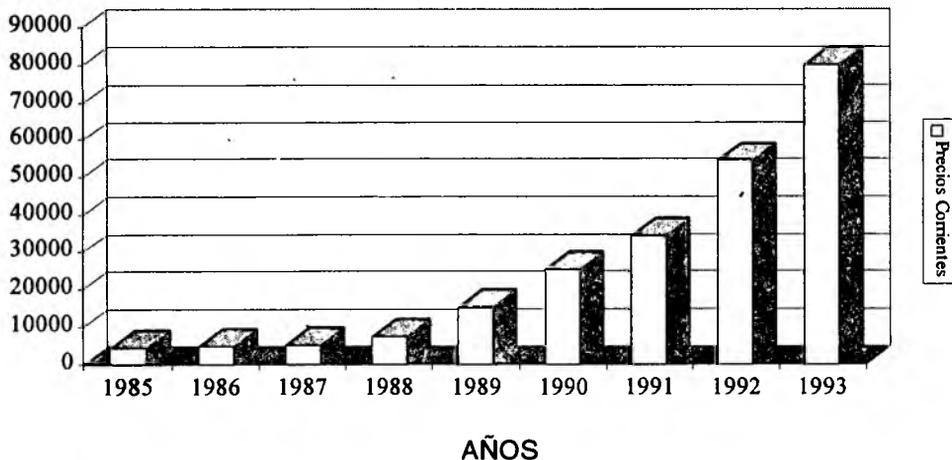


Fuente: B.C.V. y Gacetas Oficiales

Gráfico N° 3

APORTE PRESUPUESTARIO DEL EJECUTIVO NACIONAL A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES AÑOS 1985 - 1993

Millones de Bolívars



Fuente: CNU-OCOCI

SUFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS PRESUPUESTARIAS

Al hablarse de gasto en educación, debe tenerse presente que el mismo viene a resultar un componente o el total de dicho gasto, según el régimen político-económico del país de que se trate.

En naciones de economía de mercado se hace diferencia entre educación pública y privada, dando lugar a la existencia de ambos tipos para esa finalidad, en tanto que en países de economía centralizada, tal distinción no tiene lugar por operar únicamente la educación impartida por el Estado.

Cuando los dos tipos de educación coexisten, como es el caso de Venezuela, el gasto privado puede ser relativamente alto por funcionar muchos establecimientos educativos bajo la dirección de ese sector en forma institucional. Las modalidades en que cumplen sus obligaciones ambos sectores da lugar a que canalicen recursos del sector privado a la educación oficial, o del sector público a instituciones educativas de carácter privado. Estas razones deben tomarse en cuenta al hacerse comparaciones entre países, especialmente cuando se hacen relaciones entre el gasto público, distinto a la educación, con el Producto Nacional Bruto (PNB).

Por otra parte, desde inicios de la década de los ochenta, Latinoamérica ha venido enfrentando serias dificultades de orden económico y social, producto de procesos de endeudamiento en condiciones difíciles de justificar en medio de políticas económicas, donde pareciera que las variables sociales tienen poca o ninguna incidencia. Ello se manifiesta en procesos inflacionarios y sistemática caída del valor de nuestras monedas acompañado de crisis del sector financiero, lo cual viene generando serias dificultades de orden socio-económico.

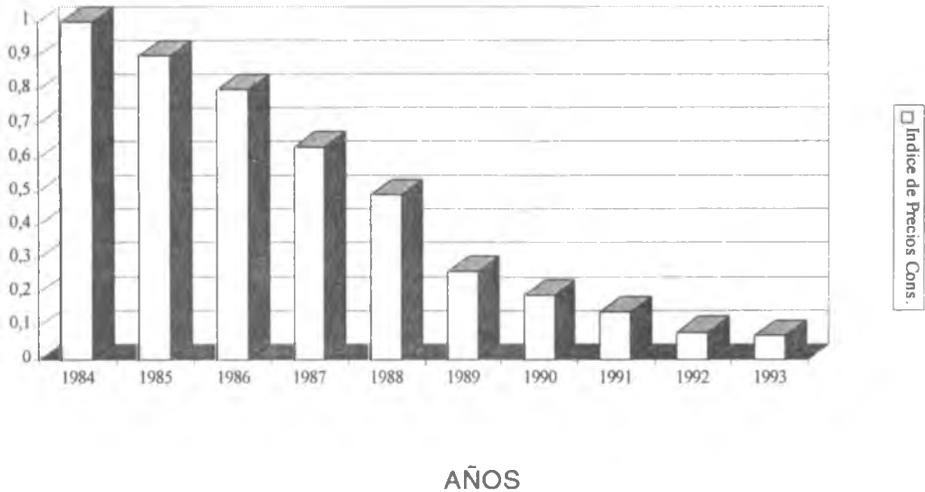
Es por ello, que el análisis del financiamiento de la educación superior no puede hacerse basado en presupuestos o cifras en términos absolutos, sino en función del verdadero poder adquisitivo de la moneda en cada uno de nuestros países.

En el caso específico de Venezuela, esa interpretación se debe realizar en una serie histórica de diez años , para medir su incidencia en la disponibilidad real de recursos financieros para las universidades, lo cual se habrá reflejado en el propio funcionamiento de estas instituciones y especialmente, en la calidad y amplitud del servicio que puedan prestar, ajustándose al adecuado cumplimiento del mandato que tienen asignado como finalidad esencial en la Constitución Nacional y Ley de Universidades.

Para ese fin hacemos referencia a gráficos según variaciones de índice de precios al consumidor, calculados por el Banco Central de Venezuela, Presupuesto Nacional a precios corrientes y constantes; y, presupuestos destinados a educación y aporte a las universidades en precios constantes.

Gráfico N° 4

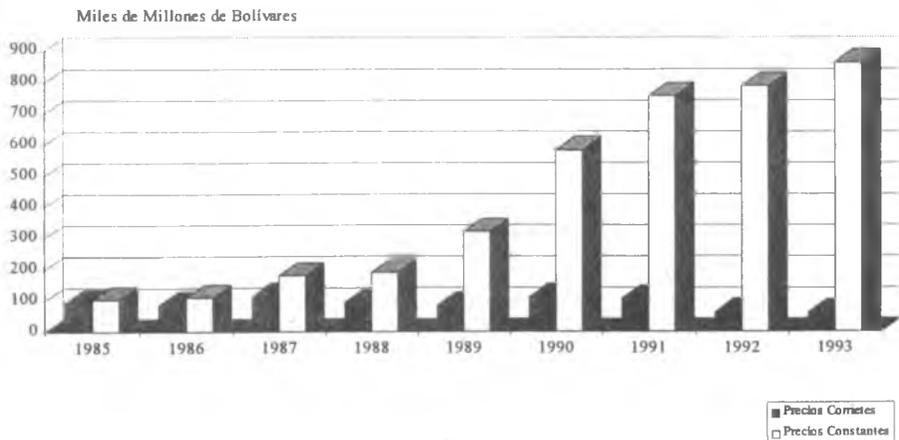
VALOR ADQUISITIVO DEL BOLIVAR SEGUN VARIACIONES DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR CALCULADO POR EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.



Fuente: BCV.

Gráfico N° 5

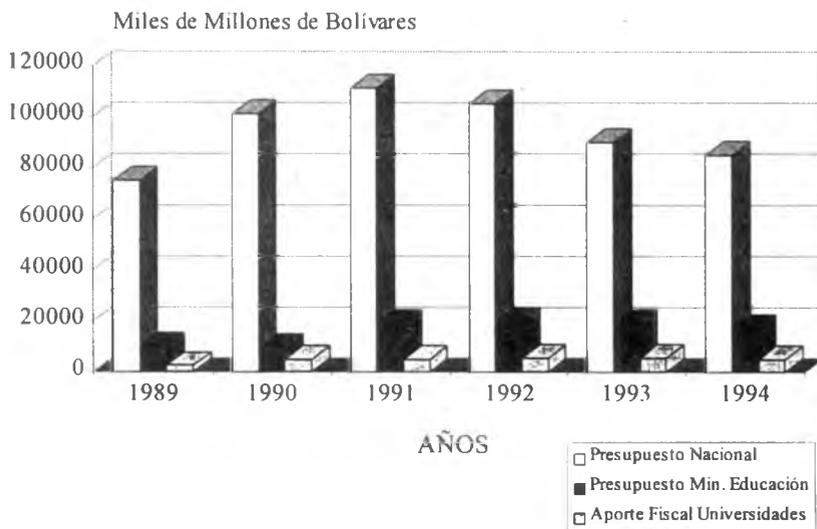
PRESUPUESTO NACIONAL A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES AÑOS 1985 - 1993



Fuente: BCV y Gaceta Oficial.

AÑOS

Gráfico N° 6

INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SUS RELACIONES
CON EL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Fuente: CNU-OPSU.

FUNCIONES DE LA UNIVERSIDAD Y SU INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO

La estructura económico-financiera de una institución se puede conceptualizar como la distribución nacional de ingresos y egresos a ser aplicados a los distintos programas que ella cumple, conforme a sus fines y metas. En tal sentido, ella se relaciona tanto con la obtención del financiamiento para satisfacer sus necesidades como con la distribución que se haga para el cumplimiento de esos fines y metas.

En Venezuela, a partir del año 1976, se implantó en las finanzas públicas el concepto de Presupuesto Programa recogido en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. En las universidades este proceso tiene su sustento técnico en la misión de las mismas: formación de profesionales, producción y generación de conocimiento y, difusión y extensión de ese saber, así como otros programas inherentes a dirección y apoyo a los tres que conforman la misión fundamental, adicionados con programas de índole socio económica.

Esta acotación es importante para medir el verdadero rendimiento del presupuesto universitario (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7

UNIVERSIDADES NACIONALES. DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA
Período 1989/1994 Participación Porcentual (%)

Programa	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Enseñanza	29,79	26,35	26,37	24,00	22,19	19,55
Investigación	5,25	4,53	4,36	4,42	4,55	4,42
Extensión	1,40	1,42	1,46	1,38	1,25	1,42
Protec. Social/ Económica	31,20	37,65	37,38	35,38	39,46	41,26
Serv /Admtivo. Financiero	6,97	7,12	9,42	12,60	12,40	11,91
Otros	25,39	22,93	21,01	22,22	20,15	21,44

Fuente: Programa Administrativo Financiero (OPSU/CNU, 1995).

FUNCIÓN SOCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR:

Gratuidad y equidad social

La gratuidad de la enseñanza en la educación superior viene siendo motivo de amplios procesos de debates públicos en nuestro país por cuanto la misma, vista dentro de un contexto más amplio, se ubica en la denominada función social de la educación.

Dentro de esta interpretación es importante destacar que en Venezuela, desde hace aproximadamente dos décadas, se vienen aplicando sistemas de admisión a las universidades según criterios de rendimiento académico de los estudiantes, bajo modalidades tanto nacional como institucionales.

Por otra parte, numerosas investigaciones realizadas tanto en Venezuela como en otros países de la región y del continente, han demostrado la directa vinculación entre rendimiento académico y condición socio-económica del individuo; en consecuencia, en nuestras universidades se vienen generando concentraciones de estudiantes provenientes de estratos sociales altos, particularmente en carreras de gran demanda (Ej.: Ciencias de la Salud, Ingeniería y Tecnología, Ciencias de la Computación e Informática y Comunicación Social) o universidades de reconocido prestigio institucional, tanto públicas como privadas.

Esto plantea contradicciones de equidad social versus función social de la universidad.

Ante esta situación, se han venido evidenciado básicamente dos posiciones: una que sostiene la necesidad de la gratuidad de la enseñanza a nivel de pregrado, a objeto de permitir el acceso al conocimiento a un espectro amplio de la sociedad y propiciar un proceso de movilidad social, incorporando aquellos correctivos necesarios para superar las actuales contradicciones de "equidad social" generadas por los criterios aplicados en el sistema de admisión a la educación superior. Otro argumento para reforzar la posición anterior es el balance entre el bajo impacto que el pago de una matrícula de pregrado tendrá sobre el presupuesto de una institución de educación superior y al impacto político que una medida pública, de este tipo tendría sobre la sociedad venezolana (5% del presupuesto de las universidades).

La segunda posición sostiene que, partiendo de la obligación compartida Estado-sociedad civil de financiar la educación superior y, en concordancia con lo expresado en la Constitución Nacional, aquellos individuos que pueden colaborar con el financiamiento de sus estudios de pregrado en función de su condición socio-económica, lo deben hacer, y que si bien este aporte no es muy significativo en relación al presupuesto de las instituciones, el mismo puede destinarse a becas y otras ayudas socio económicas para estudiantes de menores recursos, colaborando de esta manera en corregir factores de injusticia social, sin que ello sea excluyente de la necesidad de revisar los criterios aplicados en los sistemas de admisión, a objeto de lograr una mayor equidad.

PAPEL DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA:

La tendencia creciente del gasto en educación es motivo de preocupación para los integrantes de las comunidades educativas y los gobernantes de todos los países, porque frente a la importancia que se le reconoce a la educación en el desarrollo económico-social de los pueblos, se plantea la escasez de recursos financieros que obliga a limitar las asignaciones solicitadas por el sector, y a examinar y evaluar el papel de la actividad universitaria en el entorno social y su incidencia en la vida pública y privada.

La incidencia de la acción universitaria en la sociedad en que está inserta se mide por la pertinencia social del producto de sus programas. En el entendido de que la acción fundamental de la universidad se pone de manifiesto en tres programas básico: docencia, investigación y extensión, presentamos el gráfico N° 8 que expresa el Presupuesto de gasto por Programas de las universidades nacionales, a precios corrientes, en un período de seis años (1989-1994), y otro gráfico (N° 9), que contiene el mismo presupuesto durante un lapso de cinco años destinados a docencia, investigación y extensión, calculado basándose en el valor adquisitivo del bolívar para esos años (precios constantes).

Gráfico N° 8

UNIVERSIDADES NACIONALES
PRESUPUESTO DE GASTO POR PROGRAMAS AÑOS 1989/1994 (Bolívares)

Fuentes de ingreso	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Aporte de Ejecutivo Nac.	15.267.428.828	25.455.561.539	34.384.527.552	54.344.951.057	80.003.347.472	84.411.118.989
Ingresos Propios Reglamt.	264.902.512	185.716.990	175.285.461	741.259.707	893.387.693	1.718.225.598
Otros Ingresos Propios	529.972.721	1.041.026.986	1.654.621.290	2.393.563.783	1.825.584.272	3.128.693.662
Depreciación Acumulado	13.050.000	8.690.722	17.024.459	25.450.000	76.500.000	101.800.000
Saldo de Caja y Bancos	874.887.864	1.150.246.531	2.645.506.817	3.591.124.056	3.951.354.366	4.731.562.921
Cuentas a Cobrar	0	0	70.353.934	45.000.000	216.995.530	9.369.576.712
Otros	22.374.075	45.468.964	4.938.730	85.264.930	151.980.000	2.700.000
Total	16.972.616.000	27.886.711.732	38.953.258.243	61.226.613.533	87.119.149.333	103.463.677.882

Fuente: Programa administrativo financiero, OPSU/CNU, (1995).

Gráfico N° 9

**UNIVERSIDADES NACIONALES
PRESUPUESTO DE GASTO POR PROGRAMAS AÑOS 1989/1994 (Bolívares)**

Concepto de Gasto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
01 Enseñanza .	5.057.548.717	7.347.896.814	10.271.450.909	14.697.722.059	19.330.467.521	20.224.726.122
02 Investigación	891.922.980	1.262.749.483	1.699.186.164	2.707.199.508	3.961816.277	4.574.120.065
03 Extensión	238.260.452	396.579.507	567.759.119	845.099.770	1.093.657.756	1.465.370.726
04 Protección Socio Económica	5.297.677.661	10.500.751.454	14.560.453.860	21.660.598.361	22.706.385.705	23.060.494.253
05 Servicios Académicos	714.026.439	1.065.150.699	1.721.451.586	2.517.126.379	3.661.424.782	4.000.733.888
06 Servicios Admtvos. y Financieros	1.183.071.033	1.985.897.521	3.668.105.502	7.714.081.380	3.634.185.263	4.437.326.239
07 Servicios Generales	1.419.136.723	2.323.859.739	3.023.098.840	4.105.643.156	5.961.247.535	6.408.743.932
08 Planta Física	505.745.446	784.017.161	798.756.911	2.812.444.458	3.366.704.561	5.596.407.774
09 Fomento	172.664.720	367.728.130	597.936.588	837.799.130	877.542.929	1.273.447.777
10 Dirección Institucional	1.495.561.829	1.852.081.224	2.045.058.764	3.328.899.332	3.683.004.932	4.913.452.090
99 Partidas no Asignables a Programas	0	0	0	0	18.842.712.072	27.508.855.016
Total	16.975.616.000	27.886.711.732	38.953.258.243	61.226.613.533	87.119.149.333	103.463.677.882

Nota: Excluye el aporte de 35.000 millones de Bs. que se le asignó en el año 1994 por vía del crédito adicional en junio 1994.

Fuente: Programa Administrativo Financiero, OPSU/CNU, (1995).

Gráfico Nº 10

**UNIVERSIDADES NACIONALES
PRESUPUESTO DE GASTO POR PROGRAMAS AÑOS 1989/1994 (Bolívares)**

Concepto de Gasto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
01 Enseñanza	1.314.962.666	1.396.095.264	1.438.003.014	1.175.817.76	1.353.132.726	1.011.236.306
02 Investigación	231.899.975	239.922.402	237.886.063	216.575.961	277.327.139	228.706.003
03 Extensión	61.947.718	75.350.106	79.486.277	67.607.982	76.556.043	73.268.539

Fuente: Programa administrativo financiero OPSU/CNU, (1995).

Como puede observarse en el gráfico N° 10, el presupuesto de gasto en los tres programas fundamentales de la universidad a precios constantes, presenta las siguientes características:

- Ha decrecido tanto en docencia como en investigación, a pesar de que en términos absolutos muestra un crecimiento sostenido. En el caso de extensión, presenta un ligero incremento.
- Con respecto a la productividad de las universidades en la docencia, en los años 1989-1993, observamos el siguiente comportamiento en cuanto al resultado, expresado en el gráfico N° 11.

Gráfico N° 11

RENDIMIENTO DEL PROGRAMA DOCENTE EN LAS UNIVERSIDADES

Año	Matrícula	Indice	Egresados	Indice
1989	379.494	156,0	23.243	173,49
1990	419.993	172,7	31.496	235.10
1991	324.178	133,3	36.746	274,29
1992	394.217	162,1	25.825	192,77
1993	412.089	169,4	30.324	226,36

Fuentes: Boletín Estadístico OPSU/CNU, (1994).

En materia de investigación, para 1994 entre el 60% y el 70% de la investigación científica (producción de conocimiento y desarrollo de tecnología) que se realiza en Venezuela, se produce en las universidades nacionales dentro de un proceso decreciente, a pesar de que durante los últimos treinta años estas instituciones han sido presionadas, tanto económica como socialmente, a cumplir una labor principalmente docente, debido a la gran masificación de los estudios de tercer nivel.

Por otra parte, diagnósticos internacionales indican que la participación de América Latina en la producción de conocimiento científico supera el 20% de la producción de los llamados países del Tercer Mundo, destacándose la participación de Chile, México, Argentina, Brasil y Venezuela, en este orden.

En lo que respecta a la extensión universitaria, las universidades han mantenido una constante participación y penetración a través de programas de

apoyo y transferencia de conocimiento, así como en la solución de problemas pertinentes de su entorno social, a nivel nacional y regional.

Paralelamente, en los últimos quince años se ha generado una nueva vertiente de la extensión universitaria, a través de la prestación de servicios y de la transferencia de tecnología, vinculando la universidad con el sector productivo, aspecto este de singular importancia por cuanto se proyecta el producto de investigación a la demanda del sector productivo externo, público y privado, y a las crecientes necesidades del país, así como se contribuye a incrementar el presupuesto de la institución mediante la generación de ingresos propios, lo cual se revierte en apoyo a los programas fundamentales de la universidad.

DIFICULTADES ACTUALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA

La primera dificultad la constituye la insuficiencia presupuestaria, que en los actuales momentos se acentúa drásticamente por la acelerada devaluación de la moneda nacional y las políticas económicas fluctuantes aplicadas por el Estado, lo cual trae como consecuencia que, en términos absolutos, el presupuesto destinado a la educación superior en los últimos años sea el mismo y en términos relativos haya disminuido sistemáticamente, producto de la inflación y de la disminución del poder adquisitivo de nuestra moneda.

Paralelamente a lo anterior, desde inicios de la década de los setenta se ha mantenido sistemáticamente un ritmo creciente de la matrícula de pregrado, producto de la presión social. Este crecimiento ha sido significativamente mayor en las universidades públicas en virtud de la excelencia y calidad de sus programas académicos y del alto costo del valor de la matrícula en las instituciones privadas.

En relación con la composición del presupuesto universitario, por tipo de gasto, se observa que existe una marcada diferencia entre lo asignado a personal versus lo destinado al funcionamiento y capitalizable, donde el primero rebasa el 65% del presupuesto total de las universidades, del cual un 30% corresponde a personal jubilado; ello es producto de las crecientes demandas de los contratos colectivos de los distintos miembros de la comunidad universitaria, como consecuencia de la situación inflacionaria de la economía del país, así como de la política de personal vigente en nuestras universidades.

Adicionalmente existe una rigidez en la estructura organizativa y administrativa de nuestras universidades, que se refleja en el gasto, afectando su productividad.

Por otra parte, una de las dificultades más sensibles registradas en los últimos años en cuanto a la insuficiencia presupuestaria tiene que ver con la

postura asumida por calificados voceros del Ejecutivo nacional, quienes con la intención de estimular el crecimiento de la educación de los niveles previos, planean la necesidad de que ello se logre disminuyendo la proporción del presupuesto destinado a educación superior, estableciendo comparaciones en términos absolutos que no son aplicables entre los distintos niveles, por las funciones que cumplen y su incidencia en la estructura de costo.

NUEVAS PROPUESTAS

La situación descrita anteriormente ha generado que, tanto instancias de Gobierno, como instituciones e incluso personalidades individualmente se hayan abocado a la búsqueda de posibles alternativas de solución al problema.

Así observamos que, a nivel del Congreso de la República se han venido tomando una serie de iniciativas tendientes a la formulación de una nueva Ley de Educación Superior, que incluye los aspectos financieros, tanto del presupuesto ordinario de las universidades, como de aquellos aportes extraordinarios requeridos para proyectos y programas especiales mediante la creación de un "Fondo de Financiamiento para la Educación Superior".

Sin embargo, es importante destacar que en este proceso sigue estando presente la discusión sobre el cobro de matrícula a nivel del pregrado, lo cual, como expresáramos anteriormente, más pareciera estar ubicado dentro de un contexto de función social de la educación que dentro del financiamiento, debido a lo poco significativo que ese aporte sería con relación al presupuesto global de las universidades y a la alta connotación política que esta decisión tendría en nuestro país.

La anterior consideración ha conducido el proceso a una posición intermedia que parte del reconocimiento de que es el Estado quien tiene la principal responsabilidad en el financiamiento de la educación, pero que éste es un compromiso compartido por la sociedad civil, en menor grado.

Enmarcada en esta posición, la actual propuesta de Ley de Educación Superior incluye un aporte porcentual de aproximadamente el ocho por ciento (8%) del presupuesto nacional anual, destinado a las instituciones de educación superior, lo cual permitiría a éstas planificar sus acciones con una base más estable.

Adicional a esto, como mencionáramos anteriormente, está prevista la creación del Fondo de Financiamiento para la educación superior destinado a proyectos especiales de la universidad y cuyo patrimonio estaría constituido por un aporte inicial del Estado de 75.000 millones de bolívares y cinco aportes anuales de 1/2% del presupuesto nacional de cada uno de los cinco años subsiguientes.

También aportarán a este Fondo las empresas, industrias, comercio, finanzas y servicios que empleen a más de tres profesionales en un 2% de la suma de los sueldos que devengarán éstos, adicionalmente los egresados de las universidades aportarán al mismo el 2% de su sueldo.

Por otra parte, se prevé la obligación de las empresas públicas de contratar asesorías y servicios con las universidades, lo cual, unido a otros ingresos y aranceles establecidos por éstas, constituyen los "ingresos propios".

Conjuntamente con estas iniciativas, El Consejo Nacional de Universidades, organismo cúpula del subsistema, aprobó instrumentar un "Índice variable de productividad en Investigación y Postgrado", lo cual representa una suma adicional al presupuesto ordinario, dirigido directamente al fortalecimiento de estas dos actividades y que permitirá a su vez evaluar el rendimiento académico de las instituciones en estos programas, estimulando su productividad y excelencia.

Paralelamente a estas decisiones, a nivel de las instituciones, se han venido desarrollando algunas iniciativas con el doble propósito de vincular a éstas con el sector productivo externo y coadyuvar a su desarrollo mediante aportes a su presupuesto.

Dentro de estas iniciativas cabe mencionar la adoptada por la Universidad Central de Venezuela, que ha sido la creación de la Fundación UCV, cuyo programa fundamental es actuar como "Casa Matriz" de Empresas Universitarias, de las cuales hasta la fecha, se han generado quince en un amplio espectro de áreas de conocimiento, que cubre la casi totalidad de la oferta universitaria, generando adicionalmente beneficios académicos.

Para sintetizar, a pesar de la crítica situación que venimos afrontando en las instituciones de educación superior de nuestro país, producto, como dijéramos anteriormente, de un proceso inflacionario y políticas cambiantes, no podemos dejar de reconocer que se vienen dando cambios importantes en las políticas e iniciativas, tanto en las instancias legislativas como en las mismas instituciones, que nos permiten tener esperanzas de que la universidad logrará su autonomía financiera e introducirá reformas que coadyuven a ello, logrando así un cabal cumplimiento de su misión primordial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela, (1995), Relatoría del Taller, "Proyecto de Ley de Educación Superior", Caracas, Venezuela.
- Bracho Sierra, José de Jesús, (1980), *El problema del financiamiento de la educación Universitaria*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV, Caracas, Venezuela.

- Castillo, Eduardo, (1994), *La universidad produciendo para el país*, Asamblea General de la UDUAL, Guayaquil, Ecuador.
- Congreso de la República, (1956), *Ley de Educación y su Reglamento General*, La Torre, Caracas, Venezuela.
- Congreso de la República, (1970), *Ley de Universidades*, La Torre, Caracas, Venezuela.
- Congreso de la República, Cámara de Diputados, (1994), *Ley de Universidades*, La Torre, Caracas, Venezuela.
- Consejo Nacional de Universidades. Comisión Especial, (1995), *Ley de Financiamiento de las Universidades (Proyecto)*, Caracas, Venezuela.
- Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), (1976), *Proyecto General de Discusión de Políticas y Estrategias para el Desarrollo de la Educación Superior Venezolana*, Cumaná, Venezuela.
- Jofré V., Arturo, (1994), *La universidad en América Latina. Desafíos y estrategias para las próximas décadas*, Tecnología, San José, Costa Rica.
- Llanos, Silvio y Roger Godoy (1994), "Indicadores macro-económicos" y "Las relaciones con indicadores de las universidades nacionales" en *Análisis. Revista de Educación Superior Ciencia y Cultura*, OPSU, Vol. 3, Nº 1 (Segunda Etapa), Caracas.
- Muñoz Armas, Simón, (1995), "Consideraciones sobre el financiamiento de la Educación Superior en América Latina", *Agenda Académica*, Vol. 2, Vicerrectorado Académico, UCV, Caracas, Venezuela.
- Oficina Central de Información (OCI), (1970), *Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Universidades y Ley de Reforma Parcial de la Ley de Universidades*, Caracas, Venezuela.
- UNESCO, (1991a), *World Education Report*, París.
- (1991b), *Visión cuantitativa de la educación superior en América Latina y el Caribe*, CRESSALC, Caracas.
- Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), (1995), *La universidad latinoamericana en fin de siglo. Realidades y futuro*, Colección Usual, Nº 4, México, D.F.
- Vice-Rectorado Académico, UCV, (1994), *Agenda Académica*, Vol. 1, Caracas, Venezuela.
- Vice-Rectorado Administrativo, UCV, (1996), *Seminario: "Análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior"*, Ediciones del Vicerrectorado Administrativo, UCV, Caracas, Venezuela.

Indicadores

INDICADORES RELEVANTES SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL EN VENEZUELA ENTRE 1990 Y 1995

Cristina Mateo

PROFESORA DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

Carlos Padrón

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES, UCV

Este trabajo intenta presentar, en forma resumida y basado en la información disponible, un análisis de algunos indicadores que expresan la evolución experimentada por la sociedad venezolana en los años noventa, realizando una descripción comparativa del comportamiento de un conjunto de indicadores en el período 1990-1995. En algunos casos se incluyen cifras desde 1988, para resaltar los cambios ocurridos; en otros, se cubre hasta 1993, porque no se dispone de información más reciente.

Una limitación importante para la elaboración de este informe fueron las deficiencias en los datos existentes sobre el área social, especialmente los relativos a las condiciones de vida de la población. Se advierte que en algunos casos no se dispone de registros cuantitativos y cualitativos suficientes; también se encuentran registros sobre un mismo aspecto que difieren según la fuente, incluso proveniente de la misma institución.

En este análisis es indispensable comenzar por considerar los aspectos económicos que se relacionan directamente con el bienestar de la población como son empleo, ingreso y consumo, para entrar después en los aspectos sociales que se expresan a través de los indicadores más importantes de salud y educación.

EMPLEO

En el período analizado (1990-1995) la fuerza de trabajo registró un sustancial aumento (1.488.440 personas) resultado, fundamentalmente, de la ocupación generada por el sector privado (1.198.133 personas), la cual a su vez deriva del incremento de trabajadores en el sector informal (cuadros N° 1 y N° 2).

La discriminación del empleo informal muestra como categorías más importantes a "los trabajadores por cuenta propia" y, en segundo lugar, a "los trabajadores en empresas con cuatro personas o menos"; en este último caso se aprecia la disminución de los "patrones" y el aumento de los "empleados y obreros", indicadores de un proceso donde se combinan una reducción del número de microempresas con un incremento de la cantidad de personas que laboran en aquellos establecimientos que permanecen en actividad (cuadro N° 2).

El análisis de la distribución de la fuerza de trabajo según ramas de actividad económica evidencia que los sectores con mayor absorción de mano de obra, en orden decreciente de magnitud, fueron el comercio, los servicios, las actividades agrícolas y la construcción, absorción que se relaciona, especialmente en el caso de los dos primeros sectores, con un importante volumen de empleos del sector informal (cuadro N° 3).

En cuanto al comportamiento de la desocupación la tendencia general, con la excepción de "explotación de hidrocarburos, minas y canteras", fue la disminución de la tasa de desempleo; de allí que sea el aumento de las personas que buscan trabajo por primera vez (de 72.465 a 196.309) lo que explica la elevación de la tasa de desocupación de 9,9 por ciento a 10,7 por ciento (cuadro N° 3).

Al discriminar este comportamiento por año, según cifras de la OCEI, se observa una disminución de la desocupación en la primera parte del período (1990-1993) de 9,9 a 6,3 por ciento, seguida de un aumento de 6,3 a 10,7 por ciento en la segunda parte (1993-1995), producto del alza de los niveles de desempleo de 5,8 a 8,6 por ciento.

Como consecuencia de la dinámica de la fuerza de trabajo, antes comentada, se han producido cambios en la estructura de la ocupación entre 1990 y 1995, entre los cuales se distinguen los siguientes:

- Aumentó el porcentaje de los trabajadores ocupados en el sector privado de 80,4 a 82,7 por ciento.
- Se acentuó la participación del sector informal dentro de la ocupación al pasar de 41,5 a 48,2 por ciento.
- Dentro del sector informal aumentó el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia de 54,3 a 61,9 por ciento. Por el contrario, descendió el peso de las empresas con cuatro personas o menos, de 36,9 a 34 por ciento.

INGRESO

La serie del ingreso familiar promedio nominal (computa sólo los ingresos provenientes del trabajo) muestra un pronunciado ascenso, pasando de

13.612 bolívares mensuales en 1990, a 65.584 bolívares mensuales, en 1995; en cifras relativas un índice de variación de 481,8 por ciento para 1995 (cuadro N° 4).

La serie del ingreso familiar promedio real, por el contrario, presenta un notorio descenso, particularmente a partir de 1993, reflejando así los efectos del comportamiento de la tasa inflacionaria. Las cifras son elocuentes: 100 bolívares a precios de 1990, equivalen en 1995 a sólo 76,9 bolívares, es decir, una pérdida de poder adquisitivo de 23,1 por ciento (cuadro N° 5).

El deterioro del ingreso en estos últimos cinco años se añade al acumulado en el período 1984-1990 (53 por ciento), totalizando una pérdida de poder adquisitivo entre 1984 y 1995 del 76,1 por ciento.

El comportamiento de la inflación en lo que va del año 1996 señala un agravamiento del deterioro de los ingresos nominales. La tasa de inflación acumulada hasta junio de 1996, se ubicó en 62,3 por ciento; la registrada en el mismo período de 1995 alcanzó 22,1 por ciento.

En estos años se han visto generalizadas y significativas alzas de precios en el renglón de "Alimentos, Bebidas y Tabaco", fenómeno del cual no han escapado los bienes y servicios de primera necesidad. Esto ha determinado un considerable aumento del costo de la canasta mínima normativa de alimentos, que pasó de 11.110 bolívares mensuales en 1990, a 62.170 bolívares mensuales en 1995; en términos porcentuales un incremento de 460 por ciento (cuadro N° 6).

La marcada diferencia entre el aumento de los ingresos familiares nominales entre 1990 y 1995 (382 por ciento) y el incremento del costo de la canasta alimentaria (460 por ciento), explica el porqué se ha elevado tan notablemente la proporción de hogares en condiciones de pobreza extrema, sobre todo a partir de 1993, llegándose a una situación donde el 41 por ciento de los hogares tiene ingresos al costo de la canasta normativa de alimentos, es decir, ingresos familiares por debajo de 62.170 bolívares mensuales (cuadro N° 7).

CONSUMO

La Oficina Central de Estadística e Informática realiza desde el cuarto trimestre de 1989, la Encuesta de Seguimiento del Consumo de Alimentos. Dicha encuesta tiene periodicidad trimestral, recolectando la información en Caracas y otras ciudades del país. Los resultados que arroja vienen expresados en cantidades de cada alimento consumidos mensualmente por persona, promedios nacionales, área metropolitana de Caracas y resto urbano. La empresa consultora Agroplan realiza la conversión de medidas de peso o unidades de productos a calorías, con lo cual puede evaluarse la adecuación nutricional.

En este sentido el cuadro N° 8 muestra cómo el promedio nacional de consumo aumentó progresivamente de 1.948 c/p/d (calorías por persona por día) en 1990, a 2.207 c/p/d en 1994, superando el promedio del último trimestre de 1989, 2.060 c/p/d, pero sin alcanzar los requerimientos estimados para los venezolanos, 2.420 c/p/d/. En 1995 se observa una disminución en el promedio total de consumo de 174 c/p/d.

El comportamiento del consumo en Caracas es diferente al de las otras ciudades encuestadas. En ella se dió una recuperación sostenida del consumo cuando en 1995, alcanzó 2.463 c/p/d, es decir, por encima de los requerimientos mínimos. En las otras ciudades, la disminución se acentúa hasta 1992 (1.686 c/p/d), comenzó a recuperarse en 1993, pero en 1995 volvió a decrecer.

Con respecto al consumo por alimentos, el cuadro N° 9 presenta las variaciones por grupos de rubros alimenticios. Puede verse allí, una recomposición que implicó los mayores aumentos porcentuales en la leche y sus derivados, y las grasas y aceites, con disminución del consumo de bebidas no alcohólicas; raíces, feculentas y derivados, y hortalizas.

En definitiva, esta información señala la inadecuación calórica del consumo de los venezolanos, especialmente de los que viven fuera del área metropolitana de Caracas.

SALUD

Entre las diversas mediciones sobre condiciones de salud, uno de los indicadores más sensibles para evaluar niveles de bienestar de la población es la tasa de mortalidad infantil (menores de un año), la cual pasó de 22,7 por mil en 1988 a 25,6 por mil en 1990, expresando así el deterioro sufrido a finales de los ochenta.

En el cuadro N° 10 puede apreciarse una abrupta disminución de este indicador en 1991, en 1992 volvió a elevarse (22,0 por mil) tendencia que se repite en 1993 (23,8 por mil). Respecto a las causas que han contribuido al aumento de las muertes infantiles, encontramos que el mayor aumento lo registran las afecciones respiratorias, seguidas por las otras afecciones del recién nacido y las enfermedades del aparato respiratorio. Estas causas pueden asociarse con la atención prestada a la madre durante la gestación y el parto, y los cuidados prestados al niño durante su primer año de vida.

La tasa de mortalidad materna es otro indicador de vigilancia sanitaria, en Venezuela se logró disminuir a 0,5 por mil nacidos vivos. En el cuadro N° 11 se observa cómo esta tasa se elevó en 1989 a 0,6 por mil, para volver a disminuir y mantenerse en 0,5 por mil entre 1990 y 1992, aumentando en 1993 a 0,6 por mil. Lamentablemente, no contamos con las tasas discriminadas por causas.

Otro aspecto a tomar en cuenta sobre la maternidad es la tasa de fecundidad, un indicador muy importante por su capacidad para reflejar los cambios que se producen en la sociedad. Los avances en educación, industrialización, urbanización y participación femenina se asocian con el descenso de esta tasa. En Venezuela la tasa de fecundidad global (el número promedio de hijos que tienen las mujeres en su vida fértil: 15 a 49 años), ha venido descendiendo desde 6,6 hijos por mujer en 1960 hasta 3,3 hijos por mujer en 1989. En 1990 y 1991 subió hasta 3,6 (cuadro N° 11). Este comportamiento se debió al aumento de las tasas específicas de fecundidad en todos los grupos de edad. En 1992 la tasa comenzó de nuevo a descender en todos los grupos de edad, para ubicarse en 3,1 hijos por mujer en 1994.

La fecundidad precoz (maternidad en mujeres menores de 20 años) es considerada expresión de pobreza. En Venezuela, esta tasa tiende a crecer de forma sostenida durante los años ochenta, tendencia que se profundiza entre 1989 y 1991: pasó de 97,4 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años, a 105,6 (cuadro N° 12). Los hijos de madres menores de 20 años, población de alta vulnerabilidad por los riesgos físicos y psíquicos a los que se exponen, representan aproximadamente el 18% de los nacimientos vivos registrados en el país. Entre 1992 y 1993 hubo una disminución de la fecundidad precoz, sin embargo, en el último año registrado, 1994, volvió a elevarse a niveles superiores a los de 1989, es decir, que no se puede hablar de tendencia hacia el mejoramiento.

El nacimiento de niños con bajo peso es otro indicador valioso a la hora de evaluar condiciones de vida de la familia, especialmente las relativas al cuidado de la mujer embarazada; por otro lado, este indicador también se ve afectado por la fecundidad precoz, pues precisamente uno de los peligros de ésta es el inadecuado desarrollo del niño. El cuadro N° 13 recoge los registros de la maternidad Concepción Palacios de Caracas, donde se ve una clara tendencia ascendente en el porcentaje de niños con bajo peso, es de suponer que en el resto del país la frecuencia sea igual o mayor.

Sobre el estado nutricional de la población menor de quince años informan los registros del sistema de seguimiento alimentario y nutricional (SISVAN) del INN. El cuadro N° 14 permite afirmar un mejoramiento en la situación nutricional de los niños evaluados por el INN, sobre todo entre 7 y 14 años, donde la desnutrición pasó de 36,2 por ciento a 27,5 por ciento. En las otras edades se produjo también disminución de los porcentajes, de 29,9 a 23,3 en niños entre 2 y 6 años, y de 24,9 a 22,6 por ciento en menores de 2 años.

EDUCACION

En el sector educativo hay que considerar, en primer lugar, la tasa bruta de escolaridad que llega a 58 por ciento en el período 1991-1992, con un aumento sostenido del nivel preescolar, lo que significa un avance importante para

Venezuela. Sin embargo, entre 1993 y 1995, decrece la escolaridad, debido a la disminución de la tasa en educación básica, pues los otros dos niveles (media y superior) se mantienen relativamente estables (ver cuadro N° 15).

Otro indicador importante en este sector es el nivel educativo de la población, cuya evolución en los cuatro lapsos escolares entre 1990 y 1994 aparece reflejada en el cuadro N° 16, apreciándose hasta 1993 una disminución en los tres primeros niveles, a favor del aumento de los dos últimos, lo cual es una tendencia positiva de elevación del nivel educativo; sin embargo, en el último período se invierte la relación con un decrecimiento de los porcentajes en los niveles primaria, media y superior, y un crecimiento de la proporción de personas analfabetas y sin nivel.

La deserción escolar y la repitencia están asociadas a las malas condiciones de vida de la población, dos indicadores que en la educación básica venezolana presentan valores significativos, como muestra el cuadro N° 17. El comportamiento de la repitencia es relativamente estable, alrededor del 11 por ciento, no así el de la deserción, que asciende de 7 a 9 por ciento entre 1990 y 1993, para bajar a 8 por ciento en el último lapso registrado, 1993-1994.

CONCLUSIONES

En el período analizado no se evidencia una evolución favorable del mercado de trabajo en el sentido de una mayor absorción de mano de obra por parte del sector moderno de la economía, de una reactivación de la pequeña y mediana empresa y de la construcción, que promuevan un mejoramiento de la productividad de la fuerza de trabajo y la recuperación del nivel de empleo. Por el contrario, las variaciones registradas en la ocupación están centradas en el sector público y, dentro de éste, en las actividades informales, especialmente en las actividades del trabajo por cuenta propia y, en menor grado, del empleo en microempresas.

El incremento de la desocupación entre 1990 y 1995 se relaciona con el crecimiento del número de personas que buscan trabajo por primera vez; aunque es entre 1993 y 1995 cuando se produce el verdadero aumento de los niveles de desocupación, consecuencia de la notable alza de la tasa de desempleo.

El balance sobre el comportamiento del ingreso también muestra rasgos negativos, representados por el deterioro de la capacidad adquisitiva de las familias, sobre todo a partir de 1993, a causa del aumento de la inflación. Un reflejo dramático de esta problemática es la notable elevación del costo de la canasta alimentaria con el consecuente incremento del número de hogares en condiciones de pobreza extrema.

La disminución de los ingresos reales de las familias determina variaciones en el consumo. Si bien el promedio nacional de consumo aumentó entre 1990

y 1994, no alcanzó los requerimientos estimados para los venezolanos. En 1995 se observa una disminución del referido promedio. En general la información analizada señala la inadecuación calórica del consumo de la población venezolana, especialmente de aquella que vive fuera del Área Metropolitana de Caracas.

Los indicadores de salud muestran señales de alerta, las más graves son el aumento de la mortalidad infantil entre 1992 y 1993 (últimos registros disponibles) y el comportamiento ascendente de los nacimientos con bajo peso. Por su parte, la mortalidad materna confirma la advertencia sobre un desmejoramiento en las condiciones de vida de la población, después de la relativa recuperación que se operó entre 1991 y 1992. Aunque no se cuenta con los registros de 1994 y 1995, los indicadores de empleo, ingreso y consumo, sugieren la hipótesis de la continuidad del deterioro en las condiciones de salud.

La tasa de fecundidad parece indicar una tendencia a recuperar su nivel después de un breve período de elevación, no así la fecundidad precoz, una problemática compleja donde confluyen aspectos familiares, educativos y culturales que requieren de acciones concertadas con perspectivas de largo plazo.

En medio de este panorama sorprenden los informes de nutrición, pues a pesar del subconsumo calórico que expresa la Encuesta de Seguimiento del Consumo, disminuye el porcentaje de menores de 15 años con deficiencias nutricionales.

Los indicadores de educación muestran comportamiento irregular. Aumenta la tasa de escolaridad en los primeros años del período para luego disminuir, mejora en preescolar y decrece en básica. Pero, hay dos señales preocupantes: el crecimiento del analfabetismo y la deserción.

El análisis realizado, especialmente descriptivo, no pretende explicar ni polemizar sobre los factores que lo determinan, tan solo llamar la atención sobre algunos aspectos fundamentales de la situación social que se desprenden del comportamiento de los indicadores presentados, cuyo desmejoramiento debe ser una señal suficiente para establecer medidas correctivas en la política económica y social.

BIBLIOGRAFIA

- Agroplan (1995), Actualización de algunos *indicadores sociales y económicos*, mimeo, Caracas.
- Batista, Asdrúbal, (1991), *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1989*, Comunicaciones Corporativas D, Ediciones María Di Mase, Caracas.
- Banco Central de Venezuela, (1991), *Informe económico*, Caracas.

- Cartaya, Vanessa y Yolanda D'Elía, (1991), *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*, CESAP-CISOR, Caracas.
- Consejo de Economía Nacional, (1992), *Perfil de desarrollo humano en Venezuela*, Caracas.
- Fundación Cavendes, (1990), *Impacto de la crisis socio-económica sobre la población: señales de alerta Venezuela 1989*, Caracas.
- Fundacredesa, (1990), *La familia y el niño en Iberoamérica y el Caribe*, Caracas.
- González, Bernardo, (1992), *Programas de subsidios directos e indirectos para enfrentar la situación nutricional*, Agroplan C.A., Caracas.
- Instituto Nacional de Nutrición, (INN), Boletines antropométricos, varias fechas.
- Ledezma, T., C. Mateo y C. Padrón, (1991), "Repercusiones sociales del ajuste económico: la pobreza", *Indicadores Socioeconómicos*, N° 7, IIES-FACES-UCV.
- MSAS, (1994), *Principales causas de muerte en Venezuela 1986-1990*, Caracas.
- Mateo, Cristina y Carlos Padrón, (1992), "Sobre los efectos de la política económica y social: análisis de indicadores relevantes", *Indicadores Socioeconómicos*, N° 8, IIES-FACES-UCV.
- Ministerio de Educación, (1995), *Presupuesto y estadísticas nacionales*, Caracas.
- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), (1996), *Indicadores Sociales*, Caracas.
- ___ (1996), *Encuesta de hogares por muestreo 1995*.
- ___ (1995), *Anuario estadístico de Venezuela 1994*.
- Urdaneta de Ferrán, Lourdes, (1992), *La distribución del ingreso en Venezuela en los años 1984, 1988 y 1991*, mimeo, Caracas.

CUADRO Nº 1**VENEZUELA. INDICADORES GLOBALES DE LA FUERZA DE TRABAJO
1990-1995**

CONCEPTO	2do. Sem. 1990	2do. Sem. 1995	VARIACION
Fuerza de Trabajo	7.245.782	8.734.222	1.488.440
Ocupados	6.528.937	7.798.536	1.269.599
–Sector Público	1.279.357	1.350.823	71.466
–Sector Privado	5.249.580	6.447.713	1.198.133
Desocupados	716.845	935.686	218.841
Tasa de Desocupación	9,9	10,7	

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo".

NOTA: La información correspondiente a los segundos semestres tiene como fecha de referencia el 30 de septiembre del año respectivo.

CUADRO Nº 2**VENEZUELA. FUERZA DE TRABAJO OCUPADA SEGUN SECTORES
FORMAL E INFORMAL DE LA ECONOMIA
1990-1995**

SECTOR	2do. Sem. 1990	2do. Sem. 1995	VARIACION
Total	6.528.937	7.798.536	1.269.599
Sector Formal	3.822.620	4.016.129	193.509
Sector Informal	2.706.317	3.743.806	1.037.489
– Servicio doméstico ¹	224.328	150.731	–73.597
– Trabajadores por cuenta propia no profesionales	1.483.470	2.319.023	835.553
– Trabajadores en empresas con 4 personas o menos	998.519	1.274.052	275.533
– Patronos	354.402	313.566	–40.836
– Empleados y obreros	507.000	872.095	365.095
– Ayudantes familiares			
– No Remunerados	137.117	88.391	–48.726
No Clasificables	—	38.601	38.601

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de Fuerza de Trabajo".

1. Excluye el Servicio Doméstico que es trabajador por Cuenta Propia.

CUADRO N° 3

**VENEZUELA. INDICADORES DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGUN
RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA**

RAMA DE ACTIVIDAD	2do. Sem. 1990	2do. Sem. 1995	VARIACION
Actividades Agrícolas			
Ocupados	808.624	1.023.381	214.757
Tasa de Desocupación	5,5	3,2	
Explotación de Hidrocarburos, Minas y Canteras			
Ocupados	64.446	66.561	2.115
Tasa de Desocupación	5,9	7,8	
industria Manufacturera			
Ocupados	1.032.406	1.037.969	5.563
Tasa de Desocupación	9,7	7,9	
Electricidad, Gas y Agua			
Ocupados	65.605	69.111	3.506
Tasa de Desocupación	8,7	6,0	
Construcción			
Ocupados	503.314	619.294	115.980
Tasa de Desocupación	22,2	15,6	
Comercio, Restaurantes y Hoteles			
Ocupados	1.382.888	1.771.967	389.079
Tasa de Desocupación	7,6	6,0	
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones			
Ocupados	395.892	470.059	74.167
Tasa de Desocupación	7,5	5,8	
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios prestados a las Empresas			
Ocupados	385.963	442.354	56.391
Tasa de Desocupación	8,4	7,1	
Servicios Comunales, Sociales y Personales			
Ocupados	1.881.457	2.213.921	332.464
Tasa de Desocupados	6,2	5,6	
Actividades no bien espe- cificadas y no declaradas			
Ocupados	8.342	16.831	8.489
Tasa de Desocupación	75,3	8,0	
Buscando trabajo por primera vez	72.465	196.309	

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo".
Cálculos propios.

Nota: Las cifras de ocupados y tasas de desocupación del segundo semestre de 1995
corresponden a las cifras provisionales presentadas por la OCEI en enero de 1996.

CUADRO Nº 4**VENEZUELA. INGRESO FAMILIAR PROMEDIO NOMINAL
(bolívares/mes)
(1990-1995)**

AÑO	INGRESO FAMILIAR PROMEDIO NOMINAL	INDICE DE INGRESO NOMINAL
2do. Sem. 1990	13.612	100,0
2do. Sem. 1991	17.542	128,9
2do. Sem. 1992	26.722	196,3
2do. Sem. 1993	33.554	246,5
2do. Sem. 1994	44.872	329,7
2do. Sem. 1995	65.584	481,8

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo"
Cálculos propios.

CUADRO Nº 5**VENEZUELA. INGRESO FAMILIAR PROMEDIO REAL
(bolívares/mes de 1990)
1990-1995**

AÑO	INGRESO FAMILIAR PROMEDIO REAL	INDICE DE INGRESO REAL
2do. Sem. 1990	13.612	100,0
2do. Sem. 1991	13.072	96,0
2do. Sem. 1992	15.149	111,3
2do. Sem. 1993	13.774	101,2
2do. Sem. 1994	11.453	84,1
2do. Sem. 1995	10.467	76,9

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo"
Cálculos propios.

CUADRO Nº 6
VENEZUELA. COSTO DE LA CANASTA MINIMA NORMATIVA
DE ALIMENTOS. AREA URBANA (bolívares/mes)
1990-1995

AÑO	COSTO DE LA CANASTA	VARIACION PORCENTUAL
2do. Sem. 1990	11.110	
2do. Sem. 1991	14.704	32,3
2do. Sem. 1992	19.317	31,4
2do. Sem. 1993	26.700	38,2
2do. Sem. 1994	42.239	58,2
2do. Sem. 1995	62.170	47,2

Fuente: Cálculos propios.

Nota: Cálculos basados en una familia tipo de seis personas.

CUADRO Nº 7
VENEZUELA. HOGARES EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA
A NIVEL NACIONAL

AÑO	Nº DE HOGARES (en miles)	POCENAJE
2do. Sem. 1990	1.103	32,0
2do. Sem. 1991	1.106	32,7
2do. Sem. 1992	1.110	30,2
2do. Sem. 1993	1.267	33,6
2do. Sem. 1994	1.536	40,4
2do. Sem. 1995	1.574	41,0

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo". Cálculos propios.

Nota: La pobreza extrema se refiere a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta mínima normativa de alimentos.

CUADRO Nº 8
PATRONES DE CONSUMO NACIONAL, AREA METROPOLITANA
DE CARACAS Y RESTO URBANO (calorías/persona/día)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Promedio Total	1.948	1.952	1.954	1.999	2.207	2.033
A. M. Caracas	1.994	2.124	2.312	2.379	2.326	2.463
Resto Urbano	1.907	1.800	1.686	1.784	1.895	1.834

Fuente: OCEI, Encuesta del Seguimiento del Consumo, varias fechas. Cálculos de Agroplan.

CUADRO Nº 9
PATRON DE CONSUMO NACIONAL POR GRUPOS DE RUBROS
(cal./per./día)

GRUPOS DE RUBROS	1990	1995	VARIACION PORCENTUAL
Cereales y prod. deriv.	757	778	+2.77%
Raíces, féculas y deriv.	115	96	-16.52%
Leguminosas y semi oleag.	99	105	+6.06%
Azúcares	190	196	+3.15%
Hortalizas	24	23	-4.16%
Frutas	37	40	+8.11%
Carnes, aves y pescados	198	210	+6.06%
Huevos de gallina	31	33	+6.45%
Leche y derivados	170	199	+17.05%
Grasas y aceites	283	318	+12.36%
Café	21	20	+4.76%
Bebidas no alcohólicas	23	15	-34.78%
TOTAL	1.948	2.033	+4.36%

Fuente: Encuesta de Seguimiento del Consumo, OCEI, varias fechas. Cálculos de Agroplan.

CUADRO Nº 10
PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN MENORES
DE UN AÑO (tasas por 1.000 nacidos vivos registrados)

CAUSAS	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Hipoxia, asfixia y otras afecc. resp.	7,11	7,36	6,94	6,34	7,26	7,66
Enteritis y otras enferm. diarreicas	2,39	2,93	4,08	3,07	2,96	3,03
Otras afecciones del recién nacido	2,10	2,42	2,39	2,02	2,26	2,82
Anomalías congénitas	2,56	2,82	2,35	2,52	2,49	2,81
Enferm. del aparato respiratorio	1,32	1,34	1,70	1,42	1,67	1,75
Lesiones y complic. debidas al parto	0,94	0,95	0,96	0,87	0,78	0,94
Accidentes (todo tipo)	0,75	0,74	0,83	0,79	0,83	0,91
Septicemia	0,69	0,77	0,86	0,54	0,68	0,57
Deficiencias de nutrición	0,29	0,40	0,59	0,38	0,38	0,54
Prematuridad	0,61	0,85	0,51	0,51	0,47	0,43
Meningitis	0,43	0,47	0,47	0,35	0,37	0,42
Otras Causas	3,52	3,49	3,89	1,79	1,87	1,97
TOTAL	22,72	24,53	25,57	20,59	22,01	23,83

Fuente: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), "Principales Causas de Muerte en Venezuela 1986-1990", mayo de 1994. 1991-1993 cifras suministradas por el Proyecto Salud.

CUADRO Nº 11
TASA DE MORTALIDAD MATERNA (por 1000 nacidos vivos)

AÑOS	TASA
1988	0,55
1989	0,64
1990	0,58
1991	0,52
1992	0,53
1993	0,63

Fuente: MSAS. 1988-1990. Proyecto Salud 1991-1993.

CUADRO Nº 12
TASAS DE FECUNDIDAD POR GRUPOS DE EDAD DE LA MADRE
1989-1991

Años	Tasa global	Tasas de fecundidad por grupos de edad de la madre (por mil mujeres)						
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40- 44	45-49
1989	3,35	97,44	180,03	168,56	123,83	71,70	24,10	4,55
1990	3,58	104,75	191,00	178,27	132,68	77,63	26,68	4,99
1991	3,64	105,65	196,57	181,06	135,30	77,98	26,25	4,65
1992	3,27	101,95	180,04	156,37	119,45	69,02	23,60	4,32
1993	3,00	95,33	166,93	143,17	107,16	61,77	20,85	4,07
1994	3,07	99,44	171,07	147,48	108,18	62,19	21,50	3,72

Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela 1990, y 1994, OCEI.

CUADRO Nº 13
INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER
Maternidad Concepción Palacios, Distrito Federal

AÑOS	% Bajo Peso
1989	9,6%
1990	10,4%
1991	11,2%
1992	11,6%
1993	12,1%
1994	12,5%

Fuente: Instituto Nacional de Nutrición SISVAN, Boletines Antropométricos, varias fechas.

CUADRO N° 14**DEFICIT NUTRICIONAL DE NIÑOS SEGUN COMBINACION
DE INDICADORES POR GRUPOS DE EDAD
(porcentaje sobre total de niños evaluados)**

Edad y sexo	1990	1991	1992	1993	1994
Menores de 2 años	—	24,9	21,6	23,0	22,6
De 2 a 6 años	29,9	26,1	25,3	23,7	23,3
De 7 a 14 años	36,2	35,8	30,4	28,9	27,5

Fuente: INN-SISVAN.

CUADRO N° 15**TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD GENERAL Y POR NIVELES
1990-1995**

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
General	57,41	58,31	58,03	57,20	56,96
Preescolar	30,70	42,56	42,61	42,89	43,79
Básica	97,74	94,99	94,80	94,49	94,32
Media	24,16	24,19	24,11	24,24	25,13
Superior	24,61	24,36	25,07	24,63	24,16

Fuente: OCEI, 1996.

CUADRO N° 16**NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS
1990-1994 (porcentajes)**

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94
Analfabeta	7,30	6,97	6,57	7,30
Sin nivel	1,66	1,52	1,40	1,82
Primaria	45,36	44,49	43,67	43,18
Media	36,62	37,54	38,28	37,69
Superior	9,04	9,48	10,06	10,02

Fuente: OCEI, 1996.

CUADRO N° 17
INDICADORES SOBRE EDUCACION BASICA
1987-1995

		Deserción	%	Repitencia	%
1990-91	4.052.947	287.157	7,1	448.204	11,1
1991-92	4.189.686	371.876	8,9	469.650	11,2
1992-93	4.221.450	391.376	9,3	478.835	11,3
1993-94	4.217.283	344.748	8,2	474.895	11,3
1994-95	4.249.389	N.D.	—	455.530	10,7

Fuente: Ministerio de Educación. Presupuestos y estadísticas nacionales 1995.

Reseñas y documentos

**Edgar Abreu Olivo
y Elvira Ablan:**

25 AÑOS DE CAMBIOS ALIMENTARIOS EN VENEZUELA 1970-1994

Fundación Polar, Caracas,
1996, 276 pags.

El sistema alimentario de un país abarca un conjunto variado y múltiple de actividades económicas que la sociedad nacional respectiva organiza para cumplir satisfactoriamente la función social alimentación-nutrición. Tales actividades se agrupan en los llamados componentes del Sistema: Primario (PRI), que comprende la generación de renglones alimentarios en las ramas vegetal, animal y pesquera del sector agrícola; Industrial (IND), que abarca la industria de alimentos y otras ramas de transformación relacionadas con ésta y con la producción agrícola y la comercialización (insumos, maquinarias y equipos, empaques, etc.); Externo (EXT), que cubre las importaciones y exportaciones de alimentos y materias primas para la industria, así como de insumos, equipos, semovientes, tecnología, recursos humanos, etc., tanto para la industria agroalimentaria como para la agricultura y la comercialización; Transporte, Almacenamiento y otras funciones de la Comercialización (TAC), que conecta a los otros componentes, dos a dos; y Consumo (CON), que se expresa a través de la población y sus características demográficas y socio-económicas, desagregación geográfica, niveles y patrones de consumo. Esta población caracterizada así, se enfrenta, a nivel de comercio detallis-

ta, a unas determinadas características (estructura, estacionalidad, localización, accesibilidad, etc.). Producto de ese enfrentamiento resulta un consumo de alimentos (energía y nutrientes); este consumo, unido a factores de salud y saneamiento, determinan el estado nutricional de la población. El estado nutricional de la población tiene en la vida económica y social, y sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país, consecuencias e implicaciones fundamentales.

El objetivo principal del Sistema Alimentario es satisfacer complementamente, las necesidades diarias de energías y nutrientes de todos los habitantes del país considerado.

El documento objeto de esta reseña tiene como propósito lo siguiente:

1. Poner a disposición de los interesados en la temática agroalimentaria, una serie de datos metodológicamente homogénea, elaborada por el equipo de investigación Universidad de Los Andes-Fundación Polar, sobre las Disponibilidades para el Consumo Humano (DCH) per cápita, de un centenar de alimentos importantes en el consumo humano en Venezuela, correspondiente al período de veinticinco años que transcurrió entre 1970 y 1994, ambos inclusive.
2. Identificar los principales cambios alimentarios realizados por el habitante promedio de Venezuela, a lo largo del intervalo de cinco lustros señalado. En algunos casos, se sugieren hipótesis sobre las fuerzas y los procesos que determinaron esas transformaciones.

3. Estimar los principales efectos nutricionales de los cambios alimentarios identificados.
4. Ofrecer un marco de referencia dinámico de naturaleza económica, dentro del cual ubicar y considerar las estimaciones elaboradas sobre los valores puntuales y las variaciones del nivel y la estructura de la DCH (per-cápita diaria) de alimentos, energía y nutrientes, así como de las adecuaciones nutricionales.

El documento se presenta organizado en cinco capítulos, a saber:

- I. Introducción
- II. Metodología
- III. Cambios alimentarios
- IV. Efectos nutricionales de los cambios alimentarios
- V. Recapitulación de los hechos más importantes detectados en la investigación.

Thaís Ledezma

Rafael Cartay y Gerard Gherzi:

EL ESCENARIO MUNDIAL ALIMENTARIO

Fundación Polar, Caracas,
1996, 318 pags.

Resulta obvio destacar la importancia del conocimiento del mercado mundial de los productos alimentarios, indispensables para la supervivencia de las especies humana y animal. No obstante es pertinente aclarar que ese mercado, escasamente de-

sarrollado hasta hace algunos decenios, está en cambio constante, a pesar de las limitaciones que confronta tanto del lado de la oferta como de la demanda. Otra constatación valedera es que buena parte de la producción mundial de alimentos es consumida en los países que la producen, quedando algunos excedentes relativamente pequeños para ser comercializados a escala mundial. Además, son muy pocos los productos que se comercializan. Langer y Hill (1991) estiman que, a escala mundial, cerca del 88% de los requerimientos calóricos y el 90% de los de proteínas provenían directamente de fuentes vegetales. Cerca del 80% de esas necesidades derivaban de sólo once especies, de las cuales 2/3 eran cereales.

Buena parte del empeño para planificar la acción gubernamental y privada, en el área agroalimentaria, pasa por una adecuada comprensión del funcionamiento de los principales mercados agroalimentarios.

Este libro dá una idea al lector no especializado sobre la evolución del comercio mundial de los alimentos y, muestra de manera resumida, cómo funcionan los principales mercados agroalimentarios del mundo. La primera parte presenta la teoría de comercio internacional, el escenario y sus actores. La segunda se refiere al comercio mundial de mercancías y a la participación de los alimentos en ese comercio. La tercera trata sobre las características y la evolución de la oferta, la demanda y los precios de los alimentos a nivel mundial, y la cuarta y última parte, muestra, de manera global, el funcionamiento del comercio a escala mundial para vein-

ticuatro de los principales alimentos del mundo.

Thaís Ledezma

César Rodríguez Rabanal:
LA VIOLENCIA DE LAS HORAS: UN ESTUDIO PSICOANALITICO SOBRE LA VIOLENCIA EN EL PERU

Nueva Sociedad, Caracas, 1995, 157 pags.

En *La violencia de las horas* (1995), Rodríguez Rabanal nos introduce en la problemática de la violencia en el Perú a través del psicoanálisis, que para los interesados en el tema violencia es un enfoque nuevo y poco desarrollado. Más allá de una relación simple de causalidad entre violencia y pobreza esta perspectiva psicoanalítica pretende dilucidar la relación entre violencia y pauperización en el Perú: pobreza extrema, violencia política, violencia institucional, conflictos étnicos, resquejamiento social y narcotráfico. Esta relación se establece buscando los nexos intrapsíquicos entre estos dos elementos: violencia y pobreza.

Se identifican los nexos intrapsíquicos a través de procesos terapéuticos psicoanalíticos que han tenido lugar entre los habitantes de un asentamiento constituido mayoritariamente por desplazados de las zonas de guerras peruanas (350 familias) y un equipo de siete terapeutas investigadores. Algunos de estos procesos tie-

nen cinco o seis años de duración. La recopilación del material se efectuó entre 1986 y 1993.

Las historias son presentadas por grupos terapéuticos, el primero (constituido por niños) dividido en dos grupos: uno integrado por siete niños con edades comprendidas entre los ocho y once años, el trabajo realizado se presenta bajo el título "Procurando jugar". El terapeuta dota a los niños de juguetes diversos y observa cómo y a qué juegan e intenta establecer la posible relación con la carga de violencia en estos niños. El segundo grupo está integrado por seis niños con edades comprendidas entre siete y ocho años, a estas sesiones no asiste sino un solo niño, Ricardo, con el cual la terapeuta trabaja realizando dibujos, resaltando en estos la forma cómo quisiera él que fuera su vida, expresa la "ansia infantil de acceder—ante una realidad insoportable— a un mundo exento de conflictos".

Luego se presentan los procesos terapéuticos con adultos compuestos por ocho mujeres y tres hombres. En estos procesos se hace patente la relación entre violencia y pobreza: individuos que como consecuencia de su socialización, caracterizada por carencias materiales y afectivas, desarrollan una enraizada hostilidad frente a la vida, se muestran particularmente permeables a la ideología de los grupos políticos extremistas, caracterizados por la destructividad.

En el tercer proceso presentado se realizan sesiones de dinámica grupal con dirigentes del asentamiento, con miembros de una organización no gubernamental y una entrevista con

un integrante de Sendero Luminoso. El material presentado evidencia en qué medida los conflictos intrasíquicos no resueltos de los afectados tienen subjetivamente la percepción de sus condiciones sociales de vida.

En las reflexiones finales Rodríguez Rabanal expresa la dificultad de los participantes –pacientes– de percibir la violencia como una dimensión proveniente de su propio “sí mismo”, esto se plasma en la imagen de que la violencia es un cuerpo externo que debe ser extirpado. Estas historias no sólo reflejan los destinos individuales, sino que resultan representativos de un grupo social determinado. Al traspasar la biografía del paciente concreto, es más factible, más allá de sus vivencias, penetrar en el contexto social global y llegar a las raíces de los procesos de pauperización y disposición a la agresión. Señala el autor que el alto nivel de intensidad de la violencia encuentra su correspondencia en la psique del individuo: asesinatos a diario realizados por Sendero Luminoso o por las fuerzas represivas se relacionan con el desborde del yo del victimario; contenidos inconscientes son actuados sin ninguna opción de encauzamiento.

A través del proceso psicoanalítico, indica Rodríguez Rabanal, se hace evidente que los cambios sociales profundos sólo resultan factibles cuando van acompañados de un nivel alto de consciencia por parte de los afectados. El reconocimiento de que las modificaciones deben obtenerse desde dentro y no fundamentalmente de fuera. Expresa que estas transformaciones intrapsíquicas constructivas en correspondencia con la realidad,

podrían ser “un camino para deshilar la maraña pobreza, violencia y segregación étnica”.

Carolina González

Pedro García Avendaño:

EL NIÑO, EL DEPORTE Y LA ANTROPOLOGIA

Ediciones FACES/UCV,
Caracas, 1996, 105 pags.

El proceso de detección de talentos y el mejor aprovechamiento de las aptitudes físicas de los niños y adolescentes, aparecen como temas relevantes de investigación cuando se observa que cada vez es más temprana la incorporación de los niños a la actividad deportiva.

Desde esta perspectiva se aprecia la importancia de la construcción que nos ofrece este nuevo libro del profesor Pedro García Avendaño. Con el objetivo de proponer a los profesores de Educación Física y a los entrenadores un procedimiento para evaluar el grado de maduración biológica en niños y adolescentes, se estudió una muestra de 132 sujetos, 94 varones y 38 hembras, con edades comprendidas entre los 11 y 15 años, que ingresaron a la Escuela de Formación Deportiva “Germán Villalobos”.

El desarrollo del trabajo se sustenta en tres objetivos específicos; el primero, aplicar el método antropométrico del Índice de Desarrollo Corporal Modificado (IDCM) y el de la maduración ósea, a través del método TW2, a

la muestra seleccionada. El segundo, establecer el nivel de asociación entre las variables antropométricas y los indicadores de desarrollo biológico con la edad ósea y, el tercero, demostrar las ventajas de la aplicación del IDCM y la edad morfológica en niños y adolescentes, por su costo mínimo, instrumental asequible, fácil utilización en el trabajo de campo y confiabilidad como indicador para evaluar el nivel de maduración biológica. En función del desarrollo de estos objetivos, a los valores de las variables antropométricas e indicadores biológicos se le aplicaron estadísticos de tendencia central, dispersión, coeficiente de variación, T de Student, coeficiente de correlación y análisis de regresión.

Después de un riguroso análisis, se concluye que la edad morfológica (basada en el IDCM) es un procedimiento de alta utilidad para la evaluación de la maduración biológica y podría ser aplicado en la detección de talentos, en el control biomédico del entrenamiento y en la distribución de las cargas físicas, aportando un elemento válido y confiable para la programación de la actividad física y el entrenamiento de niños y adolescentes, con criterios más efectivos que la habitual consideración de la edad cronológica y, menos riesgosos y costosos que la determinación de la edad ósea.

Carlos Padrón

Eventos y actividades

TALLER DE DISCUSION SOBRE VIOLENCIA

El "Taller de Discusión sobre Violencia" convocado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Rodolfo Quintero" y coordinado por Cristina Mateo surgió con la intención de crear un espacio para la discusión y reflexión sobre las investigaciones que se llevan a cabo en la Universidad Central de Venezuela en torno a la violencia. De allí que el taller aglutinó a un grupo de investigadores sobre el tema provenientes de diferentes disciplinas y de diversas dependencias de la Universidad.

El taller se inició el 15 de marzo de 1996, con la presentación del trabajo de María Auxiliadora Banchs de la Escuela de Psicología sobre "Violencia de género". Se habla de violencia de género para referirse a aquella violencia que se desprende del mismo hecho de ser mujer o de ser hombre y que se dirige de un género hacia otro, siendo la más frecuente y multifacética la del hombre hacia la mujer. De igual forma expuso las diversas manifestaciones de esta violencia subterránea y silenciada (violaciones, acoso sexual en el trabajo, maltrato doméstico, abuso incestuoso, trata de mujeres). Señala Banchs que el tema abordado tiene muchas aristas y que cada una de las manifestaciones de esta violencia, dirigida hacia la mujer, debe ser objeto de análisis en forma detallada. Resalta una característica de la violencia hacia la mujer en la década de los noventa: el develamiento de la violencia privada. Esta es la que se produce en el seno del hogar, que había sido

la más silenciada y ahora pasa a la esfera pública donde puede ser debatida y analizada. Es necesario que la sociedad comience a tomarla en cuenta y a concretar políticas, programas y acciones concretas desde los diversos espacios públicos para construir un mundo mejor, más igualitario y justo.

En esta misma sesión Margarita López Maya expuso los "Aspectos teóricos y metodológicos de la protesta popular en la Venezuela contemporánea". Esta presentación se refiere a los primeros avances de una investigación adscrita al Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) que busca contribuir a la construcción de un marco interpretativo general sobre las formas de protesta del venezolano. La expositora presentó algunas reflexiones conceptuales derivadas de la revisión bibliográfica de investigaciones históricas y sociológicas realizada en otros países. Esta investigadora ha establecido de manera preliminar dos coordenadas de análisis: una según criterios cronológicos, cubre el lapso histórico desde el gomecismo hasta nuestros días, dividido en tres etapas. La primera desde principio de siglo hasta mediados de los años cuarenta, la segunda etapa desde allí hasta finales de la década de los años setenta y una tercera desde la década de los años ochenta hasta la fecha. La otra coordenada clasifica tres grupos de protesta según su composición social y sus objetivos: el primero conformado por la de los pobres y marginales, tanto campesinos como urbanos. El segundo, considerando la protesta "moderna propiamente dicha", incluye las luchas de los trabajadores en el sector

formal de la economía, público o privado y por último, distingue la protesta estudiantil.

La segunda sesión llevada a cabo el día 12 de abril fue sobre "Bandas juveniles en los barrios de Caracas" a cargo de la Licenciada Carolina González. A partir de un estudio etnográfico realizado en el barrio El Carmen, de la Vega, se describen algunas características de las bandas juveniles de este barrio. Como resultado de este estudio exploratorio puede entenderse el fenómeno de la bandas juveniles como una expresión de un nuevo modelo de socialización que se impone progresivamente para dar respuesta a la crisis en los mecanismos de integración social. El grave contexto económico, social, cultural, político y educativo que vive nuestro país limita el desarrollo de los jóvenes, de allí que recurran a la formación de bandas como medio de socialización, en ella encuentran la oportunidad para agruparse con otros jóvenes que viven situaciones similares, es el espacio donde interiorizan valores y normas, que expresan a través de su lenguaje y sus acciones una concepción de la vida y de la muerte. Son jóvenes que transitan por el barrio dejando su huella, marcada generalmente por la violencia. Un problema que debe atacarse brindándoles a los jóvenes nuevas alternativas y oportunidades para su desarrollo integral.

La tercera jornada del taller realizada el 16 de abril tuvo como ponente a Magaly Huggins, investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) con "Una reflexión en torno a la violencia en Caracas". En ella se exponen algunos elementos y tipos

de violencia. Señala que en el contexto sociopolítico y económico en el cual se desenvuelve la vida de una población determinada es donde se puede ubicar la multiplicidad de elementos generadores de la violencia, enfocada como problema social. El contexto de la moral pública, las condiciones de vida contrastantes entre una minoría pobre y una mayoría ostentosa, la impunidad, el poder sin límites, son elementos esenciales en la construcción de la violencia como forma de relación y alternativa en la vida.

En la misma sesión Roberto Briceño León, investigador del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) presentó algunos avances de la investigación "Normas y actitudes ligadas a la violencia", auspiciada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la cual intenta identificar cual es el origen de la violencia asociada con pautas y patrones culturales. Es un estudio multicéntrico realizado en diez o doce ciudades (Río de Janeiro, Santiago de Chile, Bogotá, Medellín, San José de Costa Rica, Salvador, Caracas, Maracaibo, Texas, Michigan, La Habana, Vancouver), basado en la sociología comparativa, que intenta establecer regularidades a partir de diferencias, buscando un patrón común que permita determinar los rasgos que pueden estar induciendo a la violencia. Este estudio se realizó a través de un cuestionario de preguntas cerradas, dirigidas a mayores de 18 años, en cada una de las ciudades ya mencionadas. Con el instrumento se intenta recoger actitudes, conductas, normas, sentido de eficacia propio e institucional que propician el acto violento. Briceño León presentó algunos resultados del estudio piloto.

La cuarta jornada del taller realizada el diez de mayo comenzó con Evelyn Moreno cursante del Doctorado en Ciencias Sociales con "La cultura de la violencia". Expuso algunos elementos teóricos, útiles para el análisis de los procesos culturales implícitos en esta problemática. Su investigación está enfocada específicamente hacia los hechos del 27 de noviembre y el 4 de febrero de 1992: ¿Cómo manejaron los medios de comunicación la información sobre los intentos de golpe de Estado? Se propone explicar los hechos mencionados utilizando el concepto de 'cultura de la violencia' como herramienta metodológica.

En esta misma sesión Leoncio Barrios, de la Escuela de Comunicación Social, expuso "La violencia en la televisión desde la perspectiva de la audiencia". Expresó que existe un discurso social convencional sobre la violencia en televisión en el cual se califica la violencia transmitida, desde el punto de vista ético como "mala" y "fea" desde el punto de vista estético. Desde el discurso de los académicos, se considera que existe biológicamente una base animal, psicológicamente una irracionalidad y culturalmente es indeseable y debe sancionarse. El otro discurso, el del estatus, el de los empresarios y algunos comunicadores, sostiene que la gente ve violencia porque le gusta y la violencia "vende". Indica Barrios que falta el discurso de la audiencia, el cual generalmente no se toma en cuenta. De allí que su investigación se centre en conocer la opinión de la teleaudiencia en torno a la violencia televisada. Comentó tres teorías revisadas en su proceso investigativo: la teoría de los usos y gratificaciones, la

de las mediaciones y la teoría de la victimización e insensibilización hacia la violencia, y presentó algunas conclusiones preliminares.

El 7 de junio se llevó a cabo la exposición del trabajo de investigación "El menor (infractor) ante la Ley (Penal): aspectos metodológicos," que adelanta el Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, presentado por María Josefina Ferrer. En el mismo se intenta determinar cualitativa y cuantitativamente la situación de los menores infractores, con el fin de lograr que los organismos competentes establezcan una relación objetiva entre la situación y la acción del menor. Se parte de un cuestionamiento de la visión del niño como un ser incapaz y del juez con un alto poder para dictaminar la vida de los menores. Con los resultados que arroje la investigación se propondrán alternativas para enfrentar, desde el punto de vista criminológico, la problemática de los menores infractores.

En esta sexta sesión del taller se presentaron las licenciadas Marisela Tobías y Morela Pacheco, egresadas de la Escuela de Trabajo Social, con la investigación: "Noel y Wilfredo: presente y futuro en el mundo de la calle". A través de las entrevistas realizadas a Noel y Wilfredo se expuso la situación de los niños de la calle y en la calle. Se inició con una conceptualización de la categoría de niños de la calle y en la calle, para luego exponer el paradigma que orienta la atención ofrecida a los menores infractores en nuestro país. Con la historia de vida de Noel y Wilfredo se ubicaron posibles factores propiciadores de su permanencia o no en la calle y el empleo

de la violencia como alternativa de sobrevivencia.

En la séptima sesión del taller realizada el 16 de julio se abordó el anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y la Adolescencia, se contó con la participación de ponentes como Nancy Montero, presidenta del Instituto Nacional del Menor (INAM); María Gracia Moráis, del Instituto de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB); Edgar Martínez, de CONGANI; y César Ramos, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Se presentó un cuadro a grandes rasgos de la situación del menor infractor en Venezuela y de la inadecuación de la actual Ley Tutelar del Menor para garantizarle sus derechos. Se establecieron las diferencias entre la ley vigente y el anteproyecto propuesto por el Instituto Nacional del Menor, el cual está sustentado en el paradigma de la atención integral de niños y adolescentes, asignándole el carácter de ciudadano pleno de deberes y derechos.

Después de esta sesión, los investigadores participantes en el taller decidieron constituirse como **Núcleo de Estudios sobre Violencia** y adelantan un proyecto de investigación, docencia y extensión, con el apoyo del Doctorado en Ciencias Sociales y con sede en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Rodolfo Quintero", a fin de desarrollar un marco teórico, conceptual y de categorías para el análisis de la violencia en la Venezuela contemporánea.

Carolina González

FORO: VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

CENTRO DE ESTUDIOS
DEL DESARROLLO (CENDES)

El foro, organizado por Magally Huggins y Margarita López Maya del área sociopolítica del Cendes de la Universidad Central de Venezuela, se desarrolló en el marco de la celebración de los 35 años de presencia de ese centro, los días 14 y 15 de octubre de 1996 en el auditorio de la Asociación de Profesores universitarios (APUCV). La instalación estuvo a cargo de la doctora Dagne Gil representante del Conicit y del doctor Heinz Sonntag, director del Cendes. Ambos destacaron la importancia del tema y el interés de las instituciones que representan por impulsar las investigaciones sobre violencia.

La primera ponencia fue presentada por el doctor Carlos Vilas, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo el título "Violencia política, legitimidad y fragmentación social (o el difícil matrimonio entre democracia y capitalismo en América Latina)". Vilas, apoyado en cifras, constató el acelerado proceso de empobrecimiento de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas, y la ampliación de la brecha en la distribución del ingreso. Comparó estas cifras con las de otras sociedades tercermundistas, ilustrando de manera dramática una de las fuentes básicas de la expansión y diversificación de la violencia urbana en la región. Estos procesos están asociados a los ajus-

tes exigidos a nuestras sociedades y Estados para insertarse en la llamada "globalización", un proceso que desmantela el anterior Estado latinoamericano para sustituirlo por otro que no contempla funciones de integración y modernización social para las mayorías populares.

La segunda exposición la realizó el doctor Saúl Franco de la Universidad Nacional de Colombia, bajo el título "Violencia y políticas públicas en salud". El doctor Franco, después de un análisis del concepto de violencia como relación humana asimétrica que busca un fin, utiliza la fuerza para lograrlo causando un daño a otro(s) u otra(s), aportó algunos elementos para hacer un perfil de la violencia en América Latina. Afirmó que en algunos países del continente estamos llegando a vivir en una especie de orden violento en donde las relaciones interhumanas y sociales están predominantemente pautadas por la violencia, la cual está sustituyendo a la política. Estableció la salud como un derecho de todo(a) ciudadano(a), cuyo garante irremplazable es el Estado, independientemente de las responsabilidades que debe asumir la sociedad civil. Resaltó la violencia como negación práctica de la seguridad del individuo y de la sociedad y el establecimiento de políticas y sistemas de seguridad social en todas las áreas, como una forma de revertir el incremento de la violencia. Finalmente enfatizó que en América Latina estamos perdiendo medio millón de vidas y veinte millones de años potenciales de vida por causa de todas las violencias, que demuestran la no garantía del derecho a la vida y el casi abandono del Estado de su principal responsabilidad.

La sesión del lunes en la tarde se desarrolló con un panel de discusión bajo el nombre de "El Estado venezolano en los noventa: violencia y políticas sociales". Participaron la doctora Beatriz Narvaes quien habló sobre la escasez de políticas en el área de parte del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; la doctora Miriam Romero del Consejo Nacional de la Mujer quien se refirió a los compromisos recientes adquiridos por el Estado venezolano en la lucha contra la violencia hacia la mujer, y el profesor Aristóbulo Istúriz, ex Alcalde de Caracas quien reflexionó sobre las políticas y acciones agresivas del Estado contra los ciudadanos y presentó dos videos sobre las actividades preventivas asumidas por su administración durante el período 1993-1995.

La jornada del 15 de octubre se inició con la ponencia "Las políticas públicas de la violencia y la violencia de las políticas públicas: los casos de Río de Janeiro y Sao Paulo", del doctor Emir Sader de la Universidad de Sao Paulo, Brasil quien comenzó señalando que el fenómeno de la violencia urbana parece haber echado raíces mucho más a fondo de lo que las políticas locales y sectoriales permiten abordar. Posteriormente comentó algunas de las características de la violencia en estas dos ciudades, evidenciando el fracaso de las políticas públicas al respecto. A pesar de que estas últimas parten de una comprensión global del problema, actúan aisladas y en contradicción con la dinámica general de la sociedad e incluso en contra de las políticas globales de los mismos gobiernos que las implementan. Señaló, además, que las políticas preventivas en estas dos ciudades no

son para proteger a todos los ciudadanos sino para proteger a los barrios ricos. Al no estar acompañadas de políticas que universalicen en lugar de tornar selectivos los derechos, la policía no cuenta con la solidaridad de la población sino con su hostilidad. También presentó alternativas de organizaciones populares cuyas acciones en contra de la violencia han resultado efectivas: el Movimiento de los Sin Tierra, las políticas de "presupuesto participativo" y el canal de televisión TV Cultura dirigida por un consejo de representantes de la comunidad.

La segunda exposición de esa mañana correspondió a la doctora Luz Rioseco O. del Instituto de la Mujer de Santiago de Chile con el título "Violencia doméstica, políticas públicas y redes en Chile". La doctora Rioseco presentó un panorama sobre la situación de la violencia doméstica en Chile basado en las cifras de las últimas investigaciones en su país, estableciendo que ésta y otras formas de violencia contra la mujer constituyen un problema social y no privado, violaciones a los derechos humanos de las mujeres y familias que la sufren y un obstáculo para el desarrollo, la plena democracia de las comunidades y países, y la ciudadanía de las personas. Posteriormente, presentó un análisis de las políticas públicas desplegadas en Chile, la labor de entidades no gubernamentales y en tercer lugar el trabajo de las redes, concluyendo que no ha sido fácil crear políticas eficaces dirigidas a fomentar la igualdad de género y erradicar la violencia contra las mujeres.

En la tarde, la representante venezolana doctora Rosa del Olmo se refi-

rió a la "Delincuencia violenta, drogas y políticas públicas", en donde analizó la conceptualización y relaciones vigentes entre estos tres términos, para luego realizar un amplio abordaje sobre la relación criminalidad violenta/drogas desde la perspectiva criminológica. Después de presentar tres modelos para comprender esta conexión: el modelo psicofarmacológico que genera una criminalidad inducida; el modelo económico-compulsivo que genera una criminalidad funcional y el modelo sistémico que genera una criminalidad conflictiva, la doctora del Olmo concluye que hoy en día en la conexión criminalidad violenta/drogas, se trata de una criminalidad sistémica multinacional lo cual complica la actual formulación de políticas, obligadas a responder simultáneamente a realidades locales e internacionales, haciendo más complejo el problema. Finalmente señala que en Venezuela no tenemos políticas públicas ni nacionales ni globales, y tampoco investigaciones que las respalden, y sin embargo seguimos manejando los mitos a través del discurso del "pánico moral", el discurso "geopolítico" que gira alrededor del enemigo externo, y se está construyendo un nuevo "pánico financiero" frente al dinero producto del negocio ilegal, con el discurso del "lavado de dinero".

Posteriormente, se realizó un panel de discusión titulado "El Estado venezolano en los noventa: violencia y represión". Participaron el doctor Elías Gómez R. representante de la Dirección de Prisiones del Ministerio de Justicia, Soraya El-Achkar de la Red de Apoyo Justicia y Paz y la doctora Blanca R. de Mármol León, jueza de la república. El primero expuso la

difícil situación de las prisiones en Venezuela basado en las informaciones de la Dirección de Prisiones; la segunda presentó la labor que ha venido realizando la Red por la defensa de los derechos humanos en el país, y la tercera describió los múltiples y complejos obstáculos y limitaciones que deben enfrentar los y las jueces penales en el ejercicio de sus funciones.

Este foro fue un interesante encuentro para los(as) investigado-

res(as) de la violencia así como para las organizaciones civiles y los funcionarios públicos que tratan de encontrar respuestas y soluciones a esta acuciante problemática. El foro constató el aislamiento existente en nuestro país entre los actores comprometidos en el fenómeno, propiciando un singular encuentro entre académicos, funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil, que ojalá prosiga en el futuro.

ABSTRACTS

VIOLENCIA DE GÉNERO

María A. Banchs

This article stresses the need to comply with the obligations assumed by the Venezuelan State in order to eradicate violence against women. It synthesizes the implications of the Interamerican Convention to Prevent, Sanction and Eradicate Violence against Women and the Action Platform of the Fourth World Conference on Women. It then analyzes two types of violence: the first which is rarely recognized (underground), the other widely recognized but generally hidden (silenced). It argues that both need to be brought out into the open, that the problem belongs to the public sphere and can no longer be relegated to the private.

LA IDEALIZACIÓN DE LA LEY DE VAGOS Y MALEANTES

Tosca Hernández

An attempt is made to demonstrate the conditions permitting the transmutation of ideology "the real truth" present in the application of the Law regarding vagrancy and wrong doers. This article is based on the results of two investigations. The first one demonstrates that the hermeneutic reading of this law reveals how the discussion of prevention can cover up the punishment wherein resides its convictions. The other is regarding the functions of the police based on said law which manifests how discussions in an attempt to finding a solution to the problems of delinquency mask the non-institutionality, the attempts against Human Rights and, as a parallel, the restoration of violence. Additionally, the derogation of this law and the reconstruction of the political sense regarding the prevention of delinquency has been discussed and favored.

UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LA VIOLENCIA EN CARACAS

Magally Huggins

After quoting Sergio Bagú on the role of theorizing in science, the author examines a serie of elements considered crucial to an understanding of the problem of violence in Venezuela and, particularly, in the metropolitan area of Caracas: the interrelation of the different forms of violence; the impunity within and without the judicial system; contextual factors; and the devaluation of life

and human rights. She offers statistical information from official and unofficial sources and concludes suggesting the need to clarify the theoretical issues involved in order to produce viable proposals.

NOTAS TEORICO-METODOLÓGICAS PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA PROTESTA POPULAR EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA Margarita López Maya

This article offers preliminary conceptual and methodological considerations for a research project on Popular Protest in contemporary Venezuela. It is divided into three parts: in the first, the author examines the interpretations of different historians over the characteristics of the 'mob'; in the second, she examines the notions of 'collective action' and 'social disruption'; and in the third, she offers initial criteria for classifying the empirical evidence.

EL CONCEPTO DE POBREZA EN LA SOCIOLOGÍA LATINOAMERICANA: EL CASO DE VENEZUELA Augusto De Venanzi

During the sixties and seventies, Latin American sociology made a serious attempt to understand the problem of poverty, analyzing the experience of the poor in terms of organization and political participation (*marginalidad*) and of their insertion in the division of work (*informalidad*). The theory of dependency was basically an attempt to understand the roots of the backwardness of our countries in sociological terms, by analyzing the way in which its social classes were formed and the consensual and conflictual elements which accompanied the process. These analyses, however, neglected the problem of poverty as a relation between income and the satisfaction of basic needs, a central concern for the most recent sociology of poverty.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN Lourdes Urdaneta de Ferrán

The article deals with the implications for the distribution of income of the globalization of the world economy, the growing importance of the service and financial sectors, privatization, new technologies, migrations and the increase of unemployment and sub-employment. It compares the current process of international globalization with that which occurred previously within national boundaries and offers conjectures about future economic and social repercussions of the present globalization.

POLÍTICA SOCIAL Y RECREACIÓN AL AIRE LIBRE Yudi Chaudary

The state must guarantee the Venezuelans the opportunity of enjoying outdoor spaces. The communities must be conscience of the need to preserve the

existing natural spaces within the residential areas for future generations. A combination of efforts are required in conjunction with the obligation of the state and that of the community. We consider the establishing of a recreational outdoor system as fundamental, in order to protect, preserve and utilize the natural areas, keeping in mind the values, anxieties, sentiments and aspirations of the residents in a determine area. Open air recreations are a need which must be considered when planning the politics of the state. This makes possible the intense personal livelihoods which can only be obtained via an integration of man and his environment.

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Italo J. Oliveros Q.

The social security systems are in crisis in the entire world, in general, as part of a cuestioning of the social policies of the traditional welfare state. In Latin América, the systems were late in developing and tried to reproduce the Social Democratic model of the more developed countries. However, they soon became meritocratic institutions which never achieved the goals of universality, solidarity, efficiency, etc. During the nineties, the social security systems have been drastically modified and reorientaed along the lines of the chilean model which emphasizes individual responsibility and the adoption of market principles.

POLÍTICA SOCIAL Y VEJEZ

Arelis Ramírez

This article is the result of an investigation which manages to point out the lack of understanding regarding the social politics developed by the Venezuelan State. It also pinpoints the insufficiency of the politics developed by the National Institute of Geriatrics and Gerontology (INAGER) as regards its quality and capacity to take care of that section of the population which requires its services. A number of proposals have been presented as a means of improving the situation of Venezuela's senior citizens.

DESEMPEÑO LABORAL Y MOTIVACIÓN: LOS INSPECTORES DE MALARIOLOGÍA. DIR. ENDEMIAS RURALES. MSAS

Carlos Eduardo Febres y Giovanna Suárez B.

It has been noted that the increase of some endemic conditions is a direct result of the lack of efficiency of the employees of the Dirección de Endemias Rurales del MSAS (Direction of Rural Endemias of the Ministry of Health). Due to this fact, an in-depth study has been effected via interviews and questionnaires directed towards the chiefs of the regional and national units, and also to inspectors of Malaria. The object is to determine the most outstanding characteristics regarding the labor of these malaria inspectors. The results obtained evidenced a direct conection between the modification of certain procedures regarding the selection and hiring of these inspectors, the criteria

used to determine promotions and the conditions of the working environment. Also taken into consideration was the individuals perception regarding the social value of his position, the loss of identity and, as a consequence, a decrease in the individuals dedication to his functions as a malaria inspector.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA AMPLIADO MATERNO INFANTIL

Thais Ledezma

This article offers the initial results of an evaluation of the Programa Ampliado Materno Infantil, introduced in Venezuela in 1989. Within the framework of an eventual more general evaluation, it begins by asking if the program was developed as envisaged. It is argued that the main thrust of the program, preventive medical attention and community education, needs to be complemented with a national network of mobile medical attention.

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO: EL CASO VENEZUELA

Fulvia Nieves y Eduardo Castillo Castillo

The financing of education is one of the more controversial subjects today. The authors broach the following themes: financial autonomy as essential for autonomy; the responsibilities of the Estado for the financing of higher education; the percentage of the national budget dedicated to education; the characteristics of education in Venezuela; the state of the financing of higher education; the relation between free education and social equity, and finally offer proposals for new financial sources for the universities.

RELEA

Revista
Latinoamericana de
ESTUDIOS AVANZADOS

INDICE

- RELEA PRESENTACION**
Lo que el fin de la política quiere decir 7 *Rigoberto Lanz A.*
- RELEA DOSSIER**
Introducción 17 *Manuel A. Garretón M. y Rigoberto Lanz A.*
- Los partidos políticos y su nuevo contexto en América Latina 21 *Manuel A. Garretón M.*
- A Eleição Presidencial de 1994 no Brasil; Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real 33 *María D'Alva G. Kinzo*
- Notas sobre la problemática de los partidos políticos en la construcción democrática en América Latina 51 *Jacqueline Peschard*
- Desarrollo, ciudadanía y la negación del otro 63 *Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone*
- RELEA ENSAYOS**
Consolidación democrática y democracia de partidos en América Latina 83 *Alfredo R. Jiménez*
- Distingos de aprendizaje 103 *Agustín Martínez A.*
- Pensamiento, política y cultura en Latinoamérica 115 *Hugo Zemelman M.*
- RELEA CONVERSATORIO**
Conversación con Julio Ortega 135
- RELEA LIBROS**
Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas 155 *Alfredo R. Jiménez*
- El poder en viño 159 *Agapito Maestre*
- Justicia local - ¿De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias? 163 *Jon Elster*
- Ni apocalípticos, ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina / Latinoamérica en transición: en busca del Aleph 167 *Martín Hopenhayn y Elsa C. de D'Silva*
- Los medios de los medios 177 *Juan Barreto*

SUSCRIPCIONES
(Incluido flete aéreo)
América Latina
Resto del mundo
Venezuela

ANUAL
(3 números)
US\$ 50
US\$ 80
Bs. 6.000

PAGOS:

Cheque a nombre de:
FACES - UCV
Cuenta Corriente
Banco Mercantil
Nº 1032 - 24829 - 7

RELEA

Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados

Director: *Rigoberto Lanz*

Para toda comunicación: Apartado de Correo 50520, Caracas
1050-A, Venezuela, Teléfonos: 761.50.35 - 762.08.91 al 95.
Fax: 715173



REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se pide el texto en diskette, preparado en procesador de palabras (sistema operativo MS DOS, Word Perfect o convertido al formato ASCII) para su lectura en una computadora IBM o compatible, junto con dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.

2. El texto debe presentarse en base a 25 líneas de 70 espacios por página. Tanto los subtítulos, como la ubicación en el texto de cuadros o tablas, deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas también deben aparecer debidamente enumeradas al final del artículo. Las referencias bibliográficas deben incorporarse en el mismo texto según las normas del sistema «Harvard» colocando entre paréntesis el apellido del autor, coma, año de publicación, coma, página(s). Ejemplo: (Lévi-Strauss, 1979, 22-25). Según el mismo sistema, la bibliografía colocada al final del artículo se ordena alfabéticamente según el apellido de los autores. En caso de registrarse varias publicaciones de un mismo autor, éstas se ordenan cronológicamente, es decir, en el orden en que fueron publicadas. Cuando un mismo autor tiene más de una publicación en un mismo año, se mantiene el orden cronológico, diferenciándose las referencias de este mismo año utilizando letras: ejemplo (1978c). En todo caso, las referencias deben ser registradas en la bibliografía, presentándose la información de rigor en el orden y de la manera siguientes: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título, lugar de publicación, casa editora, páginas; y PARA ARTICULOS, apellidos, nombres, año (entre paréntesis), título (entrecomillado), nombre de la revista, volumen, número, lugar de publicación, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1993a). «Universidad y clases sociales: el caso argentino», Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas, Vol. 3, n° 2, Buenos Aires, pp. 197-227.

3. La extensión de los artículos no debe exceder 30 páginas (o 50.000 bytes), si bien el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.

4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos, un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6-8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).

5. Los originales que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación en la Revista serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema y los comentarios remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.

6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.

7. Los autores de los artículos publicados recibirán cinco ejemplares de la revista en que aparece su artículo y una suscripción a la revista por un año.

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Area Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.



**PUBLICACIONES DE LA
DIRECCION DE COORDINACION
DE EXTENSION
FACES - UCV**

- 57. MENDOZA POTTELLA, CARLOS**
Apertura Petrolera: Nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional.
- 58. BRICEÑO, JOSE LUIS**
Lo que los trabajadores deben saber sobre las propuestas para el cambio del actual Régimen de Prestadores Sociales.
- 59. PINTO ELIZABETH de, PINTO RAFAEL, MENDEZ C. ABSALON.**
Las asignaciones familiares en Venezuela.
- 60. CARDENAS, ANTONIO JOSE *et al***
El Seguro Municipal de Salud.
- 61. BRICEÑO GARCIA, JOSE LUIS**
Las prestaciones sociales del personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.
- 62. PEÑA A., JORGE**
El Capitalismo mundial de la Segunda Postguerra.
- 63. LEOEZMA, THAIS y PADRON CARLOS**
Los Indicadores Sociales y el Análisis de la Situación Actual
- 64. ESCALONA, JULIO**
Hacia una Ecología del Bienestar. (Volumen II)
- 65. JAUA MILANO, ELIAS**
La Fuerza de Trabajo en las Relaciones Laborales Flexibles. El caso de las Contratistas en la Siderúrgica del Orinoco.
- 66. GARCIA AVENDAÑO, PEDRO**
El Campeón. La Mercancía Deportiva del Sistema
- 67. ESTELLER DAVID**
Las Cooperativas en Canadá
- 68. GUZMAN G. PABLO C.**
La Crisis Financiera venezolana y la Política de Auxilios Financieros
- 69. HERNANDEZ ANA ROSA**
La Comunicación: ¿Utopía o Matriz de la Persona y Argamasa de la Sociedad?
- 70. ITURRIZA LOPEZ REINALDO**
El Ejército Zapatista de Liberación Nacional: sobre lo que puede ser un *accidente histórico, o una revolución que haga posible una revolución.*

**ALA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV
Planta baja del Edificio FACES**

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS



REVISTA
POLITEIA

POLITEIA es la publicación periódica arbitrada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Sus artículos son reseñados en las siguientes bases de datos: DARE de la UNESCO, disponible también en el CD-ROM UNESCO, en línea vía ECHO ("host" de la Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo).

Información sobre POLITEIA se incluye anualmente en: A nivel internacional: ULRICH'S International Periodicals Directory/ World List of Social Science Periodicals/ Internacional Political Science Abstracts. A nivel nacional: REDINSE-Red de Información Socio-económica.

SUSCRIPCIONES 1996:

	INDIVIDUAL	INSTITUCIONAL
Venezuela	Bs. 5.000,00	Bs. 6.000,00
América Latina	US\$ 40,00	US\$ 45,00
Resto del Mundo	US\$ 45,00	US\$ 50,00

o Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: zelvarez@dino.com.ve.

También puede enviar su correspondencia al apartado de Correos 61591.

Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.



NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1996

Nº 145

Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Antonio Camou, México. Una transición democrática larga y sinuosa. Ricardo Córdova, El Salvador. La nueva agenda de posguerra. Manuel Alcántara, España. El centro-derecha en el poder. **APORTES:** Isidoro Cheresky, Poder hegemónico y alternativas políticas en Argentina. David Lewis, Procesos de integración y espacios de concertación en el Caribe. Steve Ellner, Democracia, tendencias internas y partidos políticos de Venezuela. **TEMA CENTRAL: LA CORRUPCION EN LA AGENDA GLOBAL.** Robert Klitgaard, Combatiendo la corrupción. Información e incentivos. Susan Rose-Ackerman, ¿Una administración reducida significa una administración más limpia? Pierre Kopp. Dinero de la droga y lavado financiero. Donatella della Porta, Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano. Jean Cartier-Bresson, Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. Melanie Manion, La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes. Humberto Njaim, Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina. Jaime Zuluaga Nieto, Cuando la corrupción invade el tejido social. Luis Moreno Ocampo, Gerencia y corrupción? El caso del INDeR. Eros Roberto Grau / Luiz Gonzaga de Melo Belluzzo, Brasil y el círculo corrupto. **LIBROS.**

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145
Venezuela	Bs. 5.600	Bs. 10.400

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: nuso@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

HOMINES

Desde Puerto Rico "**Homines**" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.

Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.

Homines es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscribase y recíbala cómodamente por correo dos veces al año.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- | | | |
|--------------------------|---|---------|
| <input type="checkbox"/> | Puerto Rico | \$15.00 |
| <input type="checkbox"/> | El Caribe, EE.UU. y Centroamérica | \$22.00 |
| <input type="checkbox"/> | Suramérica, Europa, otros | \$25.00 |
| <input type="checkbox"/> | Muestra 1 ejemplar | \$ 8.00 |

Nombre: _____

Dirección: _____

Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:

Directora Revista **HOMINES**
Universidad Interamericana
Decanato de Ciencias Sociales
Apartado de Ciencias Sociales
Apartado 1293
Hato Rey, Puerto Rico 00919

FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas.

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DIAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIÓDICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

INVESTIGACIÓN

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

Financiamiento de proyectos de investigación para profesores en la categoría de instructor y cursantes de postgrado

AYUDAS INSTITUCIONALES

Fortalecimiento de la infraestructura de las Unidades de Investigación, Laboratorios, Estaciones Experimentales, Postgrados y Unidades Equivalentes.

REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS USADOS EN INVESTIGACIÓN

Ayuda destinada al mantenimiento de equipos y a su reparación.

PROGRAMA PARA CUBRIR CONTINGENCIAS

Subvención de contingencias en actividades de investigación.

COMPLEMENTOS A LA INVESTIGACIÓN

Financiamiento de investigaciones que no requieran montos superiores a Bs. 60.000,00.

TESIS DE POSTGRADO

Ayuda para facilitar la investigación y publicación de tesis de los estudiantes de postgrado de la UCV.

PROYECTOS DE GRUPOS

Fortalecimiento de la actividad de investigación de grupos a nivel de Facultades, Interfacultades e Interinstitucionales.

AYUDA MENOR PARA INVESTIGACIÓN DE PROFESORES DE LA UCV.

ADSCRITOS AL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LOS INVESTIGADORES (S.P.I)

Subvención parcial de proyectos de investigación; adquisición de equipos, materiales y suministros; viajes, pago de pasantes y separatas; edición e impresión de material audiovisual o escrito.

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

Desarrollo de Proyectos de I & D realizados en empresas universitarias de la UCV o en institutos de investigación, orientados a la innovación tecnológica o a la creación de nuevas empresas.

EVENTOS CIENTÍFICOS

ASISTENCIA A EVENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Permite a los investigadores de la UCV asistir a reuniones de divulgación y discusión de los resultados de su trabajo.

PASANTÍA DE ESTUDIOS NACIONAL E INTERNACIONAL

Permite a los investigadores asistir a cursos para su capacitación profesional, cuya duración sea un mínimo de siete (7) días

PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO 1996

C.D.C.H. - U.C.V.

SECRETARÍA GENERAL

PROGRAMA DE SUBSIDIOS CIENTÍFICOS-CULTURALES
Promueve el desarrollo de Eventos Científicos de la UCV a nivel nacional.

PROGRAMA DE TRÁIDA DE PROFESORES DEL EXTERIOR
Financiamiento del pasaje

PUBLICACIONES

PUBLICACIÓN DE LIBROS
Divulgación de los resultados de investigación del personal docente y de investigación en publicaciones especializadas (Colección Estudios y Monografías)

PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN REVISTAS
Divulgación de los resultados de investigación del personal docente en publicaciones periódicas nacionales y extranjeras

FINANCIAMIENTO PARA LAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS
Fortalece el financiamiento de las revistas especializadas editadas por la UCV.

RECURSOS HUMANOS

a- BECAS NACIONALES O EN EL EXTERIOR PARA PROFESORES DE LA U.C.V. (Beca-Sueldo)
Formación de recursos humanos de alto nivel en la comunidad académica de la UCV.

b- BECA EGRESADO - NACIONAL (Becas y Subvención Matrícula)
Sólo para los Postgrados de la UCV.

PROGRAMA SUBVENCIÓN MATRÍCULA PROFESOR
Cubre los gastos de matrícula para postgrados en la UCV.

CRÉDITO EDUCATIVO O BECA CRÉDITO
Apoya el desarrollo profesional y científico a través de estudios de 4to nivel de los egresados de la UCV.

PROGRAMA DE BECA AÑO SABÁTICO
Obtención de divisas para el desarrollo del programa de investigación que realice el profesor, durante el tiempo de disfrute del Año Sabático

SEDE DEL CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO

Av. Principal de la Floresta
cruce con Av. José Félix Sosa,
Qta. Sillena, Dpto. de Relaciones
y Publicaciones. Telés 284 76.66
284.72.22 Fax: 285 11.04



REVISTA VENEZOLANA DE
ANALISIS
DE COYUNTURA

Volumen I I / N° 2
Julio-Diciembre 1996
Caracas

ARTICULOS

Violencia de género. *María A. Banchs.*

La idealización de la Ley sobre Vagos y Maleantes.
Tosca Hernández.

Una reflexión en torno a la violencia en Caracas.
Magally Huggins.

Notas teórico-metodológicas para la investigación: la protesta popular en la Venezuela contemporánea. *Margarita López Maya.*

El concepto de pobreza en la sociología latinoamericana. El caso de Venezuela. *Augusto De Venanzi.*

La distribución del ingreso en la era de la globalización.
Lourdes Urdaneta de Ferrán.

Política social y recreación al aire libre. *Yudi Chaudary.*

La reforma de la seguridad social en América Latina.
Italo J. Oliveros Q.

Política social y vejez. *Arelis Ramírez.*

Desempeño laboral y motivación: los inspectores de Malariología. Dir. Endemias. MSAS. *Carlos Eduardo Febres y Giovanna Suárez B.*

Evaluación del Programa Ampliado Materno Infantil.
Thaís Ledezma.

Universidad pública y financiamiento. El caso Venezuela.
Fulvia Nieves y Eduardo Castillo Castillo.



REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA

Suscripción

Nombre _____
Institución _____
Domicilio _____
Ciudad, estado y país _____
Código postal _____ Teléfono _____
Fax _____ Tipo de suscripción _____
Fecha _____ Firma _____

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:

Oficina de Publicaciones, Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3, FACES, UCV. Apartado Postal N° 54057, Caracas 1051-A, Venezuela. Tel/Fax: (02) 662.95.21 (también se reciben mensajes por fax en el (02) 661.61.96)

Suscripciones:

Institucional: Venezuela Bs. 4500	Individual: Venezuela Bs. 3400
Exterior \$ 30	Exterior \$ 20

IMPRESO EN JUNIO DE 1997
A PARTIR DE ARTE FINAL
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA

REVISTA VENEZOLANA DE ANALISIS DE COYUNTURA

Volumen I I/ Nº 2
Julio-Diciembre 1996
Caracas

EDITORIAL

INDICADORES

Indicadores relevantes sobre la situación social en Venezuela entre 1990 y 1995. *Cristina Mateo y Carlos Padrón.*

RESEÑAS Y DOCUMENTOS

Edgar Abreu Olivo y Elvira Ablan: 25 años de cambios alimentarios en Venezuela 1970-1994.

Rafael Cartay y Gerard Gherzi: *El escenario mundial alimentario.*

César Rodríguez Rabanal: *La violencia de las horas: un estudio psicoanalítico sobre la violencia en Perú.*

Pedro García Avendaño: *El niño, el deporte y la antropología.*

EVENTOS Y ACTIVIDADES

Taller de Discusión sobre Violencia.

Foro: Violencia y políticas públicas en América Latina.

ABSTRACTS
