

**INFORME SOCIAL 8**  
V E N E Z U E L A



---

C A R A C A S  
D I C I E M B R E . 2 0 0 3

## CRÉDITOS

**Coordinación Técnica**

Coromoto Renaud

**Colaboradores**

Yolanda D'Elia  
Thais Maingón  
Orángel Rivas  
Tibisay Machín  
León Arismendi  
Mabel Mundo  
Raúl Pinto Peña

**Diseño Gráfico**

Coloreart 13, C.A.

**Impresión**

P&P Producciones Gráficas, C.A.

**Depósito Legal**

pp 199504DF22ISBN: 1316-4864

**ildis**

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

**Director**

Kurt-Peter Schütt

**Coordinador del Proyecto**

Jesús E. Robles Vera

**Asistente del Proyecto**

Laura Gordon

Edificio San Juan • Piso 4 • Av. San Juan Bosco con 2da transversal • Urb. Altamira  
Caracas - Venezuela • Apartado 61712 • Caracas 1060A

**Teléfonos:** 58 212 263-2044 / 263-3056 / 263-4080 • **Fax:** 58 212 263-0001

**e-mail:** info-ildis@cantv.net

## INDICE



<b>Presentación</b>	<b>5</b>
Kurt-Peter Schütt	
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
Coromoto Renaud	
<b>Pobreza y Política Social</b>	<b>11</b>
Yolanda D'Elia	
<b>La Política Social en Venezuela 1999-2003</b>	<b>21</b>
Thais Maingón	
<b>Comportamiento reciente del Empleo en Venezuela</b>	<b>29</b>
Orángel Rivas	
<b>Situación de Salud y Nutrición en Venezuela</b>	<b>37</b>
Tibisay Machín	
<b>Seguridad Social</b>	<b>51</b>
León Arismendi	
<b>Reflexiones sobre las buenas noticias en educación</b>	<b>57</b>
Mabel Mundó	
<b>La Administración de Justicia en Venezuela</b>	<b>69</b>
Raúl Pinto Peña	
<b>Anexo Estadístico</b>	<b>79</b>

Página 4  
Separación de tema, no tiene contenido

## PRES EN TACIÓN

La efectividad de las políticas y programas dirigidas a atenuar las desigualdades y los niveles de exclusión en la población latinoamericana se encuentra determinada no solo por la debida comprensión del problema de la inequidad, sino también, por la adecuada interpretación de aquellos procesos endógenos como la diferenciación social y la fragilidad institucional de los Estados.

Desde esta perspectiva, el análisis y la gestión misma en lo social debe evolucionar para posibilitar el abordaje de la complejidad de lo público, entendido éste como el espacio común de relacionamiento e intercambio entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, en el que se posibilita la producción de bienes (materiales y no materiales) y servicios orientados al bienestar colectivo y hacer frente, de esta manera, a la fragmentación de los actores sociales tradicionales.

Para estos fines, es primordial promover capacidades a nivel de la sociedades nacionales para la reflexión más colectiva en torno a los problemas y a las acciones públicas orientadas a enfrentarlos. En tal sentido, Calderón establece que "... bajo las nuevas condiciones de complejización de la sociedad, y comprendiendo a la democracia como régimen institucional y como estilo de vida, la política asociada a la deliberación puede incrementar la capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma y sobre el desarrollo."<sup>1</sup>

Esta octava edición del Informe Social de Venezuela intenta contribuir a la generación de un diálogo que posibilite la comprensión y abordaje colectivo en relación a los problemas sociales del país y a los medios de abordarlos desde la política pública. Para este esfuerzo hemos invitado a un grupo de especialistas que desde sus ámbitos de conocimiento y puntos de vista aportaron elementos plurales para el diagnóstico actual de la situación social venezolana.

Adicionalmente, con el fin de ofrecer un medio para el seguimiento de indicadores sociales claves, este informe, al igual que los anteriores, compila las estadísticas disponibles más recientes en materia de empleo, ingresos, gasto social, nutrición, salud, educación, seguridad social y justicia.

Reiteramos nuestro interés de conocer las observaciones e ideas que los lectores consideren pertinentes en relación al presente Informe Social de Venezuela.

### **Dr. Kurt-Peter Schütt**

Director del ILDIS

<sup>1</sup> Calderón Gutiérrez, Fernando. La reforma de la política. Deliberación y Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

Página 6  
Separación de tema, no tiene contenido

## R E S U M E N E J E C U T I V O

En su octava edición, el Informe Social amplía el análisis de la coyuntura que vive Venezuela, mediante la publicación de siete artículos que abordan el diagnóstico desde diferentes visiones.

El primero de ellos, de Yolanda D'Elia, plantea una reflexión general sobre Pobreza y Políticas Sociales. La manera como se define la pobreza determina las Políticas Públicas que pretenden cambiarla. Esta hipótesis se demuestra, al menos, en dos concepciones que se han puesto en práctica en América Latina: Una asociada a la definición del desarrollo como crecimiento económico, resultado de la liberación de las fuerzas del mercado; tesis que se propulsó en los ajustes macroeconómicos posteriores al "Consenso de Washington". Para combatir la pobreza, definida como bajos ingresos de amplios sectores de la población se instrumentaron programas selectivos o focalizados para atender una situación que se esperaba transitoria. La segunda concepción corresponde al desarrollo de sistemas de protección social desde el Estado que asume el rol de promotor y ejecutor responsable del "Bienestar Social". La forma particular de organización del Estado y de las relaciones de poder en América Latina limitaron grandemente los logros de este estilo de Políticas. Por último se introduce una nueva perspectiva de Políticas Sociales basada en la ampliación de los derechos sociales, de carácter universalista y de responsabilidad pública, sustentada en principios de equidad y participación social.

La gravedad de la problemática en América Latina y en Venezuela amerita mayor discusión pública, seguimiento sobre los resultados de las medidas e investigaciones sostenidas sobre las propuestas.

Seguidamente, Thais Maingon analiza "La Política Social en Venezuela, 1999-2003." Se basa en dos distinciones de Política Social, una asumida como reguladora de la política económica, orientada a mejorar una situación determinada (las necesidades de los más pobres), transitoria y de función residual; otra cuyo objetivo principal es reducir o eliminar las inequidades sociales a través de la redistribución de recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Según ésta distinción, el actual gobierno, aunque en el discurso pretende diferenciarse de las gestiones anteriores, en su actuación en lo

social, continúa y profundiza la concepción de Política Social asistencial, focalizada, mediada por la creación de clientelas y lealtades. Los sucesivos planes: Bolívar 2000, Fondo Único Social y Agenda 2000, han atendido necesidades urgentes de los sectores más desfavorecidos. El más reciente, "Plan Estratégico Social" tiene una concepción novedosa, dirigida a transformar las condiciones de calidad de vida a través de la garantía de los derechos constitucionales; para lograr objetivos de tal importancia habría que superar fallas como: el privilegio de lo asistencial, la desarticulación de las políticas públicas, la fragmentación institucional y las restricciones financieras.

En el 2001 el índice de Desarrollo Humano tuvo una ligera mejoría, alcanzó 0,775 debido al incremento en la esperanza de vida y la tasa de matrícula de educación primaria. El país se mantiene en la posición 69 entre 175 países, con muy ligeras variaciones desde 1995.

A continuación Orángel Rivas presenta "El comportamiento reciente del empleo en Venezuela". Los resultados evidencian una ineficiencia del mercado, a partir de la puesta en marcha de las políticas de ajuste macroeconómico generadoras de ahorro interno mediante el mecanismo de devaluación del tipo de cambio. La tasa de desocupación de la economía, durante el período 1999-2002, tiene la siguiente evolución: 14,5 %, 13,2 %, 12,8 % y cae a 16,2 % debido a la caída del producto interno bruto (-8,9%).

La oferta de la fuerza de trabajo ha tenido un crecimiento mayor que la capacidad de absorción de la economía. (4% interanual en el primer caso y 3,5 % en el segundo). Durante el período 1990-2002 el ingreso familiar promedio tiene una tasa de crecimiento interanual de -5,3 % a precios constantes. El poder adquisitivo de las familias tiene un deterioro acumulado del 47,7%, en este mismo período.

El empleo moderno privado en Venezuela presenta cifras cercanas al 40 %, lo cual constituye una debilidad de la economía, al considerar que en este estrato del mercado de trabajo están concentradas las capacidades innovadoras para el crecimiento y la expansión de la misma.

En el contexto, las políticas específicas de empleo como los

planes de empleo rápido son insuficientes para resolver la magnitud del problema y sus determinantes estructurales, no tienen capacidad para ser masificadas ni ser sustentables; la corrección del rumbo de la evolución del empleo debe descansar más en las políticas macroeconómicas y sectoriales y en las políticas permanentes de empleo.

Tibisay Machín estudia "La Situación de Salud y Nutrición en Venezuela". Concibe la salud como un proceso integral, dinámico, multidimensional, en relación con la calidad de vida de la población. Acorde a esta visión hay que evaluar condiciones de vida, pobreza, acceso a saneamiento básico, educación, nutrición y también los indicadores que expresan ausencia de salud como lo son la mortalidad, morbilidad y nutrición. En este respecto los resultados no son satisfactorios. La tasa de mortalidad general se ha mantenido entre 1995 y el 2001, alrededor de 4,5 x 1000 habitantes. La mortalidad infantil en el período 1996-2001 diminuyó de 24,1 x 1000 a 17,5 x 1000, no así la mortalidad materna que pasó de 60,4 x 1000 a 67,2 x 1000 en el mismo período.

Los problemas nutricionales existentes en el país, se mantienen sin variaciones importantes en la última década, se destacan la inseguridad alimentaria familiar, la desnutrición crónica y la deficiencia de algunos micronutrientes.

Los resultados muestran que las Políticas Públicas no han sido eficaces. Es necesario seguir insistiendo en la profundización de la investigación sobre los problemas, el monitoreo de los indicadores y la articulación de las políticas; con el propósito de acercarnos a proponer medidas exitosas. La participación activa de la comunidad organizada, en toda la etapa de formación y control de las políticas es una estrategia indispensable para el abordaje de los problemas y sus soluciones.

León Arismendi reflexiona sobre la Reforma de la Seguridad Social y se pregunta ¿Cuál Reforma? para referirse al poco avance de Ley Orgánica del Sistema Seguridad Social aprobada a finales del 2002. Casi un año después, los Ministros de economía no aseguran su viabilidad financiera y no existe un liderazgo que le construya el piso político necesario para generar el consenso mínimo para su ejecución. Tres factores son indispensables para el éxito de la refor-

ma: sentido práctico, visión de futuro y consenso social. El equipo de gobierno asumió la ruptura total con la propuesta anterior y con el mecanismo de negociación tripartito utilizado.

La integración de un sistema nacional de salud es un tema que debería suscitar diálogo y consensos, con una disposición de deliberación sobre los puntos en desacuerdo expuestos por el movimiento sindical: la obligación de cotizar de los trabajadores asalariados o el financiamiento vía impuestos generales; la renuncia a derechos adquiridos en los convenios colectivos, la transición de los derechos causados que cambian de régimen como las pensiones.

El movimiento sindical mantiene algunas diferencias en relación a la Reforma, defiende un sistema mixto, con fuerte presencia pública pero abierto a la participación de los particulares que garantice: la universalidad en la cobertura y en las prestaciones; la solidaridad intergeneracional y social con financiamiento proporcional a los ingresos; la participación de los actores públicos y privados en su organización; financiamiento, administración y supervisión, la transparencia en el manejo de los recursos, la rectoría tripartita del sistema; la separación de los fondos de los distintos subsistemas con un eficaz sistema de vigilancia y control de la administración.

Mabel Mundó presenta sus "Reflexiones sobre las buenas noticias en educación" y especialmente hace algunas advertencias sobre algunos desafíos a resolver. El actual gobierno en su discurso público enfatiza los logros en el sector educativo. Ciertamente los principales indicadores de desempeño del sistema educativo (matriculación, repitencia, deserción) presentan mejorías. Sería necesario analizar cuidadosamente las correlaciones entre repitencia y deserción; nivel de ingresos de las familias y prosecución, para comenzar desde ahora a enfrentar los retos de las buenas noticias y evitar problemas potenciales que son prevenibles.

En los últimos cuatro años, el crecimiento promedio anual de la matriculación nacional es de 3,78 %. La proporción entre cobertura pública y privada se ha mantenido estable desde 1993: 80% corresponde al sector público y 20 % al sector privado.

Los índices de deserción y repitencia son muy significativos para el seguimiento de los resultados educativos. Los mismos muestran la vulnerabilidad del sistema, la influencia de las condiciones socioeconómicas de las familias y de la situación del país, sobre su comportamiento. Asimismo, para dar respuesta a la satisfacción plena de las necesidades educativas que aseguran una mayor calidad de vida de la población es necesario tener una visión integral del sistema, un modelo de vigilancia de los indicadores y el establecimiento de estrategias específicas para hacer sostenibles la mejoría lograda.

Finalmente, Raúl Pinto aborda el tema de "La administración de Justicia en Venezuela". Nuevamente se sostiene que la Constitución de 1999 amplía los derechos ciudadanos, en este caso particular, se destaca la propuesta de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Para garantizar la defensa de los derechos humanos y el efectivo cumplimiento de las libertades públicas se requieren órganos autónomos, independientes, imparciales, sometidos al cumplimiento de la Constitución y capaces de controlar la legalidad de la actuación administrativa.

En tres aspectos observa el comportamiento institucional: la organización y estructura del sistema, la accesibilidad a la justicia y la eficiencia de los servicios judiciales.

El sistema de justicia definido en la Constitución es complejo, involucra a organismos autónomos entre si como la Defensoría del Pueblo, el Sistema Penal Penitenciario, el Ministerio Público, el Tribunal Supremo de Justicia y no se

preevió ninguna instancia de coordinación.

En cuanto a la accesibilidad a la justicia, se observa un déficit en la capacidad de oferta de servicios judiciales. Además de esta barrera de acceso, se agregan los costos inaccesibles para la población de menores recursos y las de tipo cultural como la desconfianza en las instituciones o el temor a las represalias. La percepción de un gran sector de la población es que el sistema es poco transparente e inaccesible.

Los indicadores de eficiencia de los servicios de administración de justicia expresan lentitud, alta proporción de asuntos no resueltos y falta de efectividad de los tribunales. Una reflexión a partir de este análisis, sin duda, es que la inequidad en la administración de justicia aumenta la brecha social porque desconoce a los más débiles como sujetos de derechos.

Parafraseando a Yolanda D'Elia que invita a revisar los supuestos detrás de las concepciones de pobreza y al resto de los colaboradores de este informe quienes insisten en hilar fino para visualizar las interrelaciones ocultas de los problemas, como primer paso para acertar en las propuestas, invitamos a los lectores a conformar una masa crítica que vea mas allá del inmediatismo reinante para que seamos capaces de cambiar los dramáticos resultados de la situación social que vive el país.

**Coromoto Renaud**

Página 10  
Separación de tema, no tiene contenido

## POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

### Introducción

El interés de este ensayo es la discusión acerca de la cuestión social que está detrás de los enfoques de pobreza y sobre las perspectivas de políticas públicas correspondientes a cada uno de estos enfoques. La definición de pobreza tiene un sentido político y no solamente técnico; implica una concepción normativa sobre el orden social existente; y por lo tanto, la interpretación de sus causas y consecuencias predeterminan las orientaciones de política y el énfasis de las acciones que se pondrán en práctica (Grynspan 2003). Trabajaremos tres enfoques de pobreza y tres perspectivas de políticas sociales, que a lo largo de las últimas décadas se han venido aplicando. Estas son las políticas selectivas del enfoque económico, las políticas distributivas del enfoque de bienestar social y las políticas inclusivas del enfoque de derechos humanos.

La pobreza es un problema de grandes proporciones en Venezuela y en aumento durante las últimas décadas. Este problema no sólo tiene repercusiones trágicas para la vida de las personas, sino también para la estabilidad de la propia sociedad y de la democracia. En Venezuela el tema no ha sido lo suficientemente debatido. Parece faltar una mayor reflexión sobre las orientaciones y resultados de las políticas sociales que en el país se han experimentado. Otros países de América Latina, con contextos similares a los nuestros, emprendieron desde hace tiempo nuevos rumbos en este campo. Dentro de las nuevas orientaciones lo social dejó de ser un aspecto subsidiario de lo económico o exclusivo de las esferas institucionales gubernamentales, para convertirse en un tema amplio, integrador y esencialmente ético y político, que involucra transformaciones a nivel de las estructuras sociales y la construcción de nuevos marcos normativos e institucionales basados en la igualdad de derechos y la justicia social.

### Algunos indicadores globales

En los últimos decenios, la pobreza ha sido uno de los problemas al que se ha prestado mayor atención en el mundo, no obstante, son pocos los adelantos que los países más afectados han mostrado en la superación del problema. La pobreza se asocia normalmente con el deterioro del bienestar material y

**“...la pobreza y la ausencia del ejercicio de los derechos, es decir la ciudadanía, van de la misma mano”**  
**(CEPAL 2000)**

### Yolanda D'Elia

con la imposibilidad de los hogares para cubrir a un nivel satisfactorio, necesidades humanas que hacen posible la sobrevivencia y llevar una vida “respetable”, como la alimentación, el empleo y el abrigo. Según datos de la CEPAL (2003), para el año 2002 unos 220 millones de personas en América Latina y el Caribe se encontraban en situación de pobreza (43.4%); y 95 millones de estas personas vivían en indigencia o imposibilitadas de pagar los gastos de una canasta de alimentos a bajos precios (18.8%). Las cifras disponibles muestran

que el nivel de pobreza se ha mantenido estancado desde la última década y que el problema irá en aumento. Para el año 2003, se proyecta un incremento de la pobreza a un 43.9% y de la indigencia a un 19.4%.

A nivel mundial, las regiones más afectadas son, en primer lugar, África Sudafricana; en segundo lugar, Asia del Sur; y en tercer lugar, América Latina y el Caribe. Los países latinoamericanos con mayores niveles de pobreza son Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador y México. Tres países de América del Sur destacan por el agravamiento del problema en el año 2002, estos son Argentina, Colombia y Venezuela (CEPAL 2003). Particularmente en Venezuela, las cifras oficiales (INE 2003) indican que después de un descenso continuo del indicador, que bajó de un 48.1% en 1997 a un 39.8% en el año 2001, en el año 2002 se experimentó un importante repunte, elevándose a un 41.6% de pobreza global y a un 17.0% de indigencia o pobreza extrema, lo cual se atribuye a la fuerte caída del Producto Interno Bruto. Esto equivale a 11,6 millones de personas en pobreza global y a 4,8 millones de personas en pobreza extrema.

### La pobreza en el enfoque económico

La mayoría de las mediciones sobre pobreza, como las señaladas antes, se enfocan en el método de “pobreza de bajos ingresos”, que consiste en un cálculo indirecto de insatisfacción de necesidades a través de los consumos potenciales de los hogares, determinados por el volumen de los ingresos totales, el poder adquisitivo de estos ingresos para la compra de bienes y servicios esenciales y las decisiones adoptadas sobre los gastos<sup>1</sup>. Esta ha sido la concepción predominante

de la pobreza, de mayor uso por gobiernos y organismos internacionales; y de hecho, su medición regular es hoy un compromiso de los países en acuerdos y pactos internacionales. Siendo una definición de base económica, las causas de la pobreza se atribuyen fundamentalmente a la disminución del desempeño económico, es decir, a los bajos niveles alcanzados de ingreso real y al inadecuado comportamiento de las variables que determinan este ingreso: crecimiento económico, nivel de inversión, comportamiento de los precios, exportaciones, política fiscal, política monetaria, política cambiaria, desempleo y productividad. (Riutort 2003).

En el período de los ajustes económicos estructurales de los años ochenta y noventa, éste método fue ampliamente utilizado para ubicar a quiénes serían beneficiarios del modelo de políticas sociales selectivas, que surgieron a raíz de un cambio drástico en la concepción de lo social; interpretado bajo la óptica económica liberal como campo exclusivo de la vida privada de las personas o según una idea de justicia donde "a cada quien le corresponde lo que cada quien a través de sus propios medios, es capaz de producir". De políticas de acceso masivo a servicios sociales, se pasó a un conjunto de programas sociales focalizados en los segmentos más pobres. Esto permitió reducir substantivamente el gasto social y desmontar progresivamente las burocracias gubernamentales, para ese entonces debilitadas y desacreditadas en su desempeño público. La idea era "hacer llegar directamente" los recursos públicos a los más pobres, que se diluían en el mantenimiento de las instituciones o eran consumidos por los "no pobres". Dentro de esta visión, la característica principal de un hogar o persona pobre es la pérdida de su capacidad de compra para adquirir un grupo de bienes y servicios que se relacionan con necesidades de subsistencia, principalmente alimentarias. Estas necesidades son las que el Estado está en capacidad de

proveer o de subsidiar a un nivel mínimo, mediante la transferencia de recursos, preferiblemente no por la vía de sistemas de protección universales, sino por la vía de subsidios monetarios del Estado y/o de las distintas modalidades de solidaridad del sector privado.

A finales de los años noventa se retoma el tema de las desigualdades del ingreso en los análisis económicos, como factor determinante del ingreso nacional y de los niveles de pobreza. Se reconoce que la desigualdad de los ingresos es uno de los problemas más graves de América Latina; teniendo los más altos índices de concentración del ingreso de todas las regiones del mundo. Ello no se debe necesariamente a su mayor riqueza o pobreza económica; otros países del mundo con más bajos ingresos tienen desigualdades más bajas y menos polarizadas. "Una cuarta parte del total nacional es percibida por solo 5% de la población, y un 40% por el 10% más rico. La gran concentración del ingreso en manos de los más ricos (...) tiene su contrapartida en el otro extremo de la escala de ingreso: el 30% más pobre de la población recibe tan solo el 7.5% del ingreso total, menos que en cualquier otra región del mundo..." (BID 1988; CEPAL 2003). En Venezuela, las cifras de 1998 publicadas por PNUD señalan que la participación en el ingreso o el consumo del 10% más pobre era de 0.8 y para el 10% más rico de 36.5%. En un reciente estudio PNUD/CEPAL/IPEA sobre la reducción de la pobreza en las metas del milenio (PNUD 2003), se afirma que la pobreza es una función empíricamente demostrada del crecimiento y de la desigualdad de los ingresos<sup>2</sup>; por tanto, para enfrentar el problema es necesario desplegar políticas en ambas direcciones; en particular utilizar activamente las políticas públicas, dirigidas al empleo, el capital humano, la productividad y las transferencias públicas para reducir los niveles de desigualdad (PNUD 2003).

Esto quiere decir que mejorar el crecimiento económico dejando inalterada la distribución del ingreso puede reducir la pobreza en términos globales al mejorar los niveles de ingresos, pero no cambia substantivamente los factores estructurales de la pobreza. Que haya más pollo no significa que todos puedan comérselo. El número de pollos puede aumentar independientemente de que unos puedan tenerlos y otros no (Ferrán 1998). La preocupación por la desigualdad en los análisis económicos tiene que ver más con aspectos como el

<sup>1</sup> Este método se llama comúnmente Líneas de Pobreza. Basándose en este método, el INE de Venezuela (2003) define la pobreza como el agregado de hogares que no pueden pagar los gastos de necesidades materiales básicas de todos sus miembros, alimentarias y no alimentarias, con el nivel de sus ingresos totales. A esta definición de pobreza global se agrega otra categoría que comprende los hogares en peor situación o en pobreza extrema crítica. Estos son aquellos que tienen ingresos inferiores al costo mínimo de una Canasta Alimentaria Normativa (CNA), compuesta por cierto tipo de alimentos, elegidos según: (a) el gasto y consumo habitual de un porcentaje de los hogares, (b) su aporte a un conjunto de nutrientes (grasas, proteínas y carbohidratos) que cubren una estructura de requerimientos calóricos en una familia de 5 miembros y (c) sus posibilidades de reemplazo por otros alimentos más económicos en el mercado.

impacto de los conflictos sociales en la estabilidad de la inversión y los niveles de productividad; así como en los desequilibrios fiscales causados por políticas populistas de respuesta inmediata a las demandas sociales. Pero, dado los niveles de inmovilidad o rigidez de las cifras de desigualdad, los análisis sugieren que es más difícil disminuir ésta que aumentar los niveles de ingreso, debido a lo cual es muy probable que los gobiernos concentren mayores esfuerzos en esto último. Cuando el análisis del problema se hace solo desde la visión económica y se dejan por fuera las dimensiones éticas y sociales, no se toca la responsabilidad que tiene los propios sistemas económicos en la generación de pobreza, en la distribución desigual de los ingresos y en los medios productivos para obtenerlos. "La evidencia señala que no son los grupos más pobres los que se incorporan en mayor medida a las oportunidades que se derivan del crecimiento económico. Por el contrario, a menos que medie una acción deliberada estos grupos verán su marginación profundizada por el avance de patrones tecnológicos que progresivamente exigen mayores niveles de calificación y competitividad." (CEPAL 1997).

Desde los ochenta y noventa se sabe que las políticas de liberación económica que ofrecían sacar a las sociedades de la recesión económica y a los gobiernos de la crisis de la deuda, en casi todos los países de América Latina, incluyendo Venezuela, tuvieron un altísimo costo social que lejos de ser transitorio, amplió y profundizó los niveles de pobreza y desigualdad. La tesis de Kuznets, adoptada por los países en el "Consenso de Washington", según la cual los ajustes económicos tendrían un impacto favorable sobre el crecimiento económico, con un empeoramiento inicial pero temporal de la concentración del ingreso, para luego mejorar por el efecto derrame (trickle down effect), no cumplió con lo esperado. Por el contrario, las medidas adoptadas en el período de ajuste, debilitaron los derechos de los trabajadores, crearon desempleo crónico, inestabilidad laboral y precarización de los puestos de trabajo, aumentaron o dejaron igual los niveles de dependencia externa y propiciaron una creciente privatización de la salud y la educación. De hecho, "...la aplicación generalizada de políticas de ajuste estructural en los últimos 20 años, ha promovido en

**"La pobreza es el testimonio de derechos humanos incumplidos, de falta de respeto a la dignidad humana. La pobreza y la indigencia son la negación de derechos humanos fundamentales.**

**(Boltvinik y Damián, 2003:101)**

varios países, el crecimiento económico, pero sin absorber la población capaz de trabajar, ensanchando la brecha de equidad" (Silva Michelena 1999). Si en los inicios de los proyectos de modernización económica, era una exigencia ampliar el mercado productivo y fortalecer el capital humano, hoy los sistemas económicos dentro de los procesos de globalización no necesitan de mercados de trabajo más amplios ni estable para continuar creciendo y acumulando. El intenso desarrollo de las tecnologías y la mayor movilidad de capitales a nivel

mundial, pueden coexistir con niveles amplios de desempleo, debilitamiento de las fuerzas productivas, más pobreza y mayor desigualdad. Asimismo, la idea de que el mercado es el mejor distribuidor de oportunidades ha ido perdiendo más sentido cuando los sectores que si tienen acceso no encuentran relación entre sus esfuerzos y los beneficios que obtienen, porque el mercado subvalora el talento y los conocimientos (Calderón 2002).

#### **La pobreza en el enfoque de bienestar social.**

Con la aparición del Estado Social en los siglos XIX y XX, dirigido a aumentar el bienestar, ampliar los derechos y su distribución; en el marco de los valores del proyecto de la modernidad (progreso, concordancia social, riqueza y humanismo); en casi todos los países del mundo se instalaron sistemas estatales de protección social, unos muy amplios y otros de carácter restringido, que pese a las crisis fiscales y económicas de los últimos tiempos han continuado funcionando en aquellos países donde alcanzaron mayor desarrollo. Han sido estos países los que han mejorado sustancialmente sus niveles de pobreza y desigualdad. Incluso países de ingresos bajos, pero con vigorosas políticas públicas centradas en la protección social, tienen hoy menos desigualdades y menos sufrimiento humano que otros con ingresos muy altos.

La idea que marcaba la cuestión social en la época de expansión de los Estados Sociales era que las poblaciones requerían

2 (PNUD 2003) "...para una línea de pobreza, cualquiera que se elija, la pobreza varía de acuerdo con la cantidad de recursos que existan en el sistema económico, visto su comportamiento a través del ingreso medio (crecimiento), y de acuerdo con la distribución de estos recursos, observada por la distribución de los ingresos (desigualdad)".

progresar en la satisfacción de sus necesidades materiales objetivas, a través del acceso masivo a bienes económicos y sociales, y una justa distribución de éstos, independientemente de las características subjetivas de las personas. Dado que los tiempos exigían la construcción de una sociedad moderna y que las poblaciones se encontraban en atraso cultural y material, el Estado era la única posibilidad de asumir las riendas de los procesos de modernización, estableciendo un marco de amplias regulaciones sobre la vida económica y la vida social. "La política social fue uno de los principales eslabones que fortalecieron el concepto moderno de Estado, complementando el cumplimiento de los derechos políticos con el reconocimiento de los derechos sociales. Esta formó parte de lo que se ha denominado como Estado del Bienestar, el cual también involucra otros aspectos más amplios relacionados con las políticas dirigidas a alcanzar el pleno empleo" (Guendel 2003).

En el enfoque del bienestar social, la pobreza es producto de un escaso progreso económico dentro del orden social y cultural moderno; y de una desigual distribución de recursos y oportunidades entre élites modernas y bastos sectores de la población sumergidos en el atraso; que enfrentan barreras relacionadas con prácticas tradicionales poco productivas, sin acceso a la tierra y a los mercados; y ligadas al origen socioeconómico y a las características étnico-culturales. Por lo tanto, la política social, que abarcaba también lo económico, tenía como propósito poner en iguales condiciones de partida a todos para competir por los recursos y beneficios escasos del mercado o "dar a cada quien igual oportunidad de acceso a los beneficios de la riqueza social producida". La redistribución se entiende como las transferencias que hace el Estado a la población, sin prestar mucha atención a la distribución interna de los recursos entre grupos sociales. Los objetivos de la redistribución eran: asegurar una renta mínima, independientemente del salario y la propiedad, seguridad ante contingencias como enfermedad, vejez y/o desempleo; el subsidio a la oferta de bienes y servicios básicos, a fin de que todos tuvieran oportunidad de adquirirlos, y la prestación masiva de servicios sociales, sin discriminación alguna.

Al mismo tiempo, era fundamental fortalecer la capacidad productiva y apoyar a las fuerzas sociales que serían el motor movilizador de los procesos de modernización. El marco

general era el pleno empleo, la tecnificación de la actividad productiva y la calificación de mano de obra, así como el alto consumo y el estímulo a la movilidad social, mediante la migración, la educación y el empleo público, creando así una fuerte clase de sectores medios. Este proceso requería de una visión "universalista" construida desde el Estado, que permitiera expandir los derechos sociales, estableciendo un piso de seguridad social para todos y un nivel de vida acorde con los estándares urbanos. En esta concepción universalista, el Estado protege, organiza y asiste a la población, convirtiéndose en el gran mecanismo de coordinación e integración social. En consecuencia, atacar la pobreza no era tan importante como alcanzar la mayor cobertura posible de las redes de servicio, o "institucionalizar" lo social en la población. En este sentido, se atribuye a las políticas distributivas el logro de un sentimiento de "igualitarismo social" y de una "cultura de desarrollo social" en aquellos sectores donde la participación del Estado tuvo mayor fuerza.

En Venezuela, la construcción del sistema de protección social (el sistema sanitario, los seguros sociales, el sistema educativo, la infraestructura de saneamiento), trajo cambios sustanciales en los niveles de vida de la población. La mortalidad general disminuyó sensiblemente pasando de una tasa de 11 muertes por 1.000 habitantes en los años cincuenta a una tasa de 6 en los ochenta, hasta situarse en una tasa de 4,62 en el presente. Asimismo, la mortalidad infantil (muertes de niños(as) menores de 1 año) pasó de una tasa superior a 58 muertes por 1000 nacidos vivos en el año 1960, a una tasa de 20,45 muertes en 1998, y ésta ha seguido descendiendo, ubicándose en una tasa de 19,25 para el año 2001<sup>3</sup>. A raíz del proyecto modernizador y masificación de la educación pública en los años sesenta, se produjo una reducción considerable del analfabetismo que actualmente se estima en 2.1%; así como un aumento extraordinario de la cobertura de la educación básica, pasando de alrededor de 500.000 niños(as) en 1950 a más de 3 millones en 1990 con un porcentaje de 87,6%, e incrementándose también las cohortes de estudiantes en las aulas de la educación media y universitaria.

No obstante, el Estado Benefactor o Desarrollista como se ha llamado al Estado Social en América Latina adoptó un modelo de carácter burocrático, centralizado y vertical. "...Ello condujo a una formalización excesiva de "lo social", que limitó la

participación de la población beneficiaria a los ámbitos meramente funcionales de la administración de los servicios" (Guendel 2003:1). El crecimiento de la burocracia del Estado y la cultura clientelar-patrimonialista contribuyeron a una enorme dispersión de recursos y al solapamiento de funciones; así como a la fragmentación y estratificación del sistema, de amplios beneficios para ciertos grupos y de cortas prestaciones para otros; a cambio de lealtades a partidos y gobiernos de turno. Además, como las políticas privilegiaron una distribución horizontalizada, no se generó realmente transferencias entre ricos y pobres. En consecuencia, a las desigualdades entre sectores atrasados y modernos, se sumaron las desigualdades como resultado de las capacidades de articulación política alrededor de las estructuras de poder del Estado y de los partidos. "...ni la política social ni el desarrollo (en la región) han logrado las características del Estado del Bienestar, ni alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados; al contrario, la inequidad, la exclusión y la segmentación han sido las características del desarrollo en la región" (CEPAL2000).

### **La pobreza en el enfoque de los derechos**

Cada vez más las perspectivas de estudio sobre la pobreza desestiman los enfoques que atribuyen sus causas al bajo desempeño de las políticas económicas o a la ausencia de bienestar social, en términos de niveles o estándares de vida modernos. Si decíamos antes que la pobreza depende más de la pertenencia a grupos, vistos como sectores atrasados en la perspectiva modernizadora (campesinos e indígenas), como grupos que no lograron articularse alrededor de los partidos y el Estado o como grupos de bajos y medianos recursos (obreros, artesanos, amas de casa, jóvenes, entre otros) sin oportunidades por haber sido dejadas a cuenta de los riesgos del mercado, estamos hablando de una pobreza mayormente caracterizado por una condición de debilidad con respecto a las relaciones y cultura de poder predominantes, y no por las características intrínsecas o particulares de las personas o por los niveles de riqueza global alcanzados por un país. A decir de Calderón (2002; 98) "Resulta paradójico que la pobreza, tan inmensa en la región, haya generado tan poco debate

**"...en la cultura occidental (...),  
la pobreza significa estéril,  
improductivo,  
mientras que en quechua,  
la cultura andina,  
significa huérfano,  
sin padre, madre o comunidad,  
es decir sin lazo social"**  
**(Calderón 2002; 115-116)**

público sobre el tema de la igualdad y la justicia social. Las inequidades están inscritas en la trama de las relaciones sociales y éste es el eje de comprensión fundamental. La lucha contra la pobreza ha sido generalmente desprovista de sus dimensiones éticas y sociológicas para ser transformada en paisaje estadístico y tecnocrático. Este asunto requiere un juicio sobre las relaciones sociales (...) En tal sentido, la pertenencia a un grupo étnico y socioeconómico determinado, a una zona pobre o rica determinaría la posibilidad de

ejercer ciertos derechos". La trama de relaciones sociales y de poder que existen en nuestras sociedades y culturas, impide que las personas tengan libertad real de controlar sus vidas, incluyendo el ejercicio de las libertades políticas y civiles, debilitando al ciudadano, a los avances en las trayectorias de vida y a los lazos de solidaridad e integración social, tan importantes para preservar aspectos como la confianza, la paz, la justicia, e incluso las propias libertades, en cualquier sociedad.

Estas nuevas perspectivas apuntan más a la exclusión y a la discriminación de derechos fundamentales relacionados con la calidad de vida, es decir, con el derecho a vivir y a la mejor vida posible; y a la persistencia de una cultura de poder arraigada en las sociedades de negación del otro y, por ende, de no reconocimiento como miembros de una misma sociedad donde todos tienen iguales derechos, lo que es causa de la desigualdad de oportunidades, tanto en el acceso a recursos como en el desarrollo de capacidades para convertir estos recursos en realizaciones valiosas. Las políticas dentro de estas perspectivas están asociadas con la satisfacción de necesidades que hacen de las vidas de las personas plenamente humanas y del bien común como obligación social; con la cultura de la igualdad y la equidad y con la reconstitución de los sujetos en su carácter de actores con poder político; así como con un universalismo de carácter ético basado en la doctrina de los derechos humanos. De esta manera, el problema de la pobreza trasciende los criterios económicos y se coloca en el campo de los compromisos y respuestas éticas, sociales y políticas de gobiernos y de sociedades, frente a la inseguri-

3 INE. Estadísticas Vitales.

dad en la realización de necesidades vitales para las personas; los tratos y prácticas discriminatorias y opresivas que se ejercen sobre las personas y en el reparto inequitativo o injusto de oportunidades y capacidades para alcanzar una buena vida.

De hecho, si la pobreza económica representara el nivel de compromiso que tiene el Estado y la sociedad con los pobres, estaríamos diciendo desde un punto de vista de derechos –en palabras de Boltvinik y Damián (2003)- que solo se reconoce el derecho a no morirse de hambre, dado que el aspecto más importante en esta medida es la capacidad de adquirir un conjunto de alimentos básicos. Pero ni siquiera eso –como lo señala el mismo Boltvinik y Damián- porque en esta contabilidad no se incluyen los gastos en la preparación de los alimentos (combustible, platos, cubiertos, etc.), es decir, ningún hogar podría realmente comerlos, ni tampoco cubre otros gastos tan importantes como los mismos alimentos, dado que no se puede salir desnudo a la calle ni tampoco ir caminando al trabajo, es decir, el costo del vestuario y del transporte. Contrario a lo que se piensa son los sectores de menores recursos los que más esfuerzo dedican a la búsqueda de mejores condiciones económicas –incorporación desde edades tempranas, más altas jornadas de trabajo, menores ingresos, puestos de trabajo de mayor desgaste físico o mayor riesgo-. Siempre que se hable de mínimos, se está aludiendo a una justicia social insuficiente, que acepta o considera deseable un umbral donde los hogares y personas llevan una vida de precariedad humana y, a la vez, se supone que el resto de los hogares “no pobres”, viven de la mejor manera que pueden y no de la mejor manera posible. La pobreza por ingresos no refleja el problema de las necesidades sociales no satisfechas, ni tampoco el esfuerzo que tanto el Estado, la sociedad como los propios sectores pobres realizan para superar su situación.

En las políticas sociales inclusivas, los problemas sociales tienen una nueva interpretación. De ubicar solo parte de los problemas de grupos pobres se pasa a considerar los problemas sociales como asuntos del interés colectivo, transversales a toda la población y grupos sociales; concebidos como aquellos que impiden o niegan la más plena satisfacción y autonomía en la realización de necesidades humanas fundamentales, producto de exclusiones, desigualdades y procesos

de desintegración, de carácter económico, social y cultural. De igual manera, de políticas enfocadas en aliviar las consecuencias de los sucesivos ajustes económicos, atendiendo algunas necesidades mínimas no cubiertas por la vía de la capacidad de pago, se pasa a políticas de carácter universalista y de responsabilidad pública, enfocadas en la garantía de derechos sociales y la equidad como principios normativos del Estado y reglas sociales de relacionamiento y convivencia. Desde una perspectiva de derechos, la pobreza es aquella condición social donde hay pocas oportunidades para que las personas puedan desarrollar a plenitud sus capacidades y potencialidades humanas. La pobreza es la ausencia de derechos en todos los ámbitos donde éstos se desarrollan, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Se presenta como un problema heterogéneo y multidimensional, influyendo en éste diferentes factores relacionados con la exclusión, la discriminación y la vulnerabilidad social. La perpetuación de estos factores en el tiempo hace que la pobreza se transmita entre generaciones, que las brechas sociales se agranden y que la pobreza se vuelva crónica, desencadenando frustración, temores, violencia y desintegración social.

Estas nuevas políticas sociales tienen que estar orientadas a una mejor calidad de vida y a los factores estructurales de la pobreza, dentro de una perspectiva más integrada de lo social, donde se incluya los ámbitos económicos, culturales y políticos. Los recursos no pueden seguir siendo la excusa. En la actualidad se reconoce que las preguntas estuvieron mal planteadas. “En vez de preguntar: - ¿Cuántos recursos tenemos y hasta dónde podemos llegar con ellos? -.La pregunta debe ser: - ¿Qué recursos requerimos para alcanzar los objetivos?” (PNUD 2003). Aceptar que algunas de los problemas no se pueden eliminar de inmediato, no significa que no puedan ser condenables ni mucho menos desechados de las agendas de decisión política. Cuando se hace una caracterización de la pobreza, implícitamente se está haciendo un reconocimiento del listado de derechos humanos que han sido violentados: desempleo, bajos ingresos, baja escolaridad, abandono escolar, hambre, vejez, enfermedad, invalidez, no acceso a servicios de saneamiento básico, a la salud, a la vivienda. Por lo tanto, es indispensable llevar los derechos humanos a categorías de políticas públicas, sobre todo los derechos de tercera y cuarta generación. “Esta nueva generación de derechos, también denominados “difusos”, están vincula-

dos a demandas de calidad de vida, valoración de las diferencias, no discriminación, defensa de roles, valoración de identidades, preservación de la naturaleza y medio ambiente. Tienen como titular no al individuo en su singularidad sino a grupos humanos: familia, pueblos, nación, colectividades...la humanidad" (Levin 2001). Los derechos son una forma de poder social que buscan hacer posible la realización de necesidades y aspiraciones humanas; pero su reconocimiento legal no es suficiente, hace falta pasar de la norma a los mecanismos que los lleven a la práctica y que permitan exigirlos. Esto implica, por otra parte, sentar las bases de una mayor igualdad y equidad en las reglas de relación y convivencia social, a través de la universalidad como principio del bien colectivo y la integración social. La universalidad significa el reconocimiento de las necesidades humanas como derechos y

el que toda persona, por considerarse poseedor de estas necesidades, es sujeto de derechos en igual valía que los demás. Sin la universalidad no podemos reconocernos como iguales y nos hacemos presos de las jerarquías de poder y de las desigualdades sociales. La universalidad de los derechos sociales significa "ciudadanización" o expandir la titularidad de los derechos a todos. Por último, un elemento central de estas políticas es la redefinición de la relación entre el Estado y la Sociedad, haciendo a ambos actores fuertes. Es necesario abrir los espacios y dispositivos de participación democrática, la construcción de respuestas y la defensa de intereses desde lo colectivo; así como enfrentar el gran debilitamiento institucional para responder a la magnitud y complejidad de las problemáticas sociales.

## ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA

	POLÍTICAS SOCIALES DISTRIBUTIVAS	POLÍTICAS SOCIALES SELECTIVAS	POLÍTICAS SOCIALES INCLUSIVAS
Concepción de lo social	Aumento de los niveles de vida, el Estado construye lo social de acuerdo con sus áreas funcionales. La política social es más importante que la economía.	Atención a los más necesitados y afectados por las políticas de ajuste económico. La política social está subordinada a la economía.	Construcción de una ciudadanía social, basada en la ampliación de los derechos sociales y cambios en la cultura de poder vigente. La política social está integrada a las condiciones que hacen posible la existencia de la propia sociedad.
Definición de la pobreza	La pobreza es producto de las amplias desigualdades generadas en las dificultades de la vida tradicional, del atraso educativo, económico y social de las familias. Afecta a los sectores tradicionales que quedaron rezagados y que progresivamente son incorporados a los procesos de modernización económica y social, mediante la ayuda del Estado.	La pobreza tiene un carácter absoluto que integra a personas y grupos particulares. La pobreza es teóricamente una condición transitoria de improductividad y bajo consumo. En la práctica se acepta que por ley natural los menos aventajados queden fuera de los beneficios, aunque asistidos mínimamente por el Estado a través de mecanismos que no generen derechos adquiridos sobre bienes y servicios.	La pobreza es producto de procesos inequitativos de discriminación y desigualdad social, que hacen a ciertos ciudadanos dignos de tener derechos y otros no. La pobreza afecta mayormente a los sectores que históricamente han sido discriminados de la sociedad, en el acceso a poder, oportunidades y recursos.
Énfasis de acciones	Políticas de acceso universal a todos los sectores de servicios sociales asistenciales, además de subsidios y transferencias indirectas para el acceso a bienes en el mercado.	Programas selectivos, de compensación y transitorios, preferiblemente de carácter monetario para los segmentos de la población más pobres.	Políticas desde la perspectiva de derechos y la equidad orientadas hacia la no discriminación de derechos humanos y la atención a través de redes a problemas sociales que cruzan todos los sectores sociales.
Actores involucrados	Se basa en las capacidades del Estado en la agregación de los intereses de la sociedad y control sobre los sistemas de mercado y las relaciones sociales. El Estado es el único centro de poder.	Se basa en el sistema de mercado como mecanismo de integración social y distribuidor de oportunidades. Suponen el replegamiento del Estado de sus funciones sociales. En la práctica, el debilitamiento del Estado también ha traído el debilitamiento de las democracias.	Se basa en una reconceptualización del Estado y la Sociedad. Se fortalece al Estado y se fortalece al ciudadano, a través de la expansión y revivificación de los espacios públicos.
Concepción del Sujeto	Sujeto democrático asistido con derechos ciudadanos subordinados a la provisión del Estado	Individuos organizados como productores y consumidores	Sujeto democrático emancipatorio con derechos ciudadanos, que ejerce una participación activa en las decisiones públicas.

### **Comentarios finales**

En el contexto actual venezolano, de polarización política, incertidumbre ante el futuro y dificultades económicas, la introducción de las nuevas perspectivas de políticas para enfrentar la pobreza y la desigualdad deberían encontrar asidero en la Constitución Nacional de 1999, reconocida, desde todos los ángulos políticos, como un marco constitucional de enorme avance en lo que se refiere a la concepción del Estado social y a las garantías en materia de derechos humanos. Asimismo, es importante poner atención a las experiencias cercanas de América Latina donde existe una clara inclinación hacia el enfoque de políticas sociales inclusivas, intentando reconstruir una manera propia de dar respuesta a estos problemas, vistos los procesos históricos, sociales y culturales de los países de la región. A partir de estas dos referencias, hacemos aquí tres planteamientos centrales que pueden ayudar a enfrentar el reto de superar la pobreza y las desigualdades.

En primer lugar, es necesario desarrollar un nuevo marco de acuerdo social acorde con el entramado de condiciones para que la sociedad venezolana logre mayores niveles de igualdad, equidad y cohesión. Construir una sociedad integrada, más igualitaria y equitativa, supone rescatar la idea del bien colectivo y una visión de país donde todos estemos incluidos, tanto en la producción de bienes como en el disfrute de éstos, bajo reglas justas de igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, igualdad de reconocimiento en las diferencias e igualdad de poder para participar en la toma de decisiones públicas. El mecanismo de integración social no puede ser el mercado, que se concentra donde hay mayor ingreso y menor riesgo, ni el Estado, que tiende a situarse donde hay mayor poder y menor heterogeneidad de intereses. Tiene que ser otro el mecanismo, al cual estén subordinados estos dos últimos, y que hoy en día parece colocarse en los espacios de las redes públicas y de las redes de interacción humana, donde las instituciones y el tejido de la sociedad pueden fortalecerse mutuamente y donde es posible construir una cultura democrática de poder compartido, deliberante y pluralista.

En segundo lugar, es indispensable trascender el viejo esquema de dividir las políticas económicas y las políticas sociales, como si se tratara de espacios reservados para sujetos diferentes; las primeras capturadas por los sectores económicos "moder-

nos" y "competitivos" que actúan en procura del bienestar; y las segundas, reservadas para los sectores "débiles" y "necessitados", en términos de garantizar para ellos una subsistencia respetable. Esto requiere de un replanteamiento de los objetivos sociales dentro de un concepto más integrador y un cambio de prioridades cuyo fin sea la persona humana y las condiciones que hacen de la vida, un vivir más y un mejor vivir, desde el nacimiento hasta la plenitud de la vejez. Este concepto es, a nuestro entender, la calidad de vida; ligada a la plena realización de las capacidades y potencialidades humanas en cada una de las esferas de la vida: trabajo, salud, alimentación, educación, seguridad ante continencias, ejercicio de libertades democráticas; así como a los mecanismos que desde el punto de vista de los derechos y garantías competen al Estado y a la sociedad para que todas las personas realicen plenamente estas capacidades.

En tercer lugar, es necesario reconstruir las instituciones con base en un nuevo modo de gestión pública, de carácter intergubernamental, transectorial, descentralizada y participativa, que haga posible la articulación y coordinación de todos los actores institucionales y comunitarios para la solución de los problemas, evitando los parcelamientos y la fragmentación; así como el fortaleciendo del papel que cada uno tiene en el ejercicio de la función pública. Este nuevo modo de gestión supone capacidades para convertir la política en valores socialmente movilizadores y proyectados en un punto hacia el futuro donde puedan ser alcanzados; comprender la esencialidad de los problemas y los mecanismos que explican sus múltiples determinantes; concertar esfuerzos, capacidades y recursos en términos de metas sociales; y generar respuestas oportunas, suficientes y equitativas a los déficits e inequidades de calidad de vida.

### **Bibliografía**

Bolvinik y Damián (2003). Derechos Humanos y Medición de la Pobreza en México. Colegio de México Enero-marzo 2003.

Calderón, Fernando (2002). La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)-Fundación Friedrich Ebert de Bolivia. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 2002.

CEPAL (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Vigésimo

Octavo Período de Sesiones México D.F.

CEPAL (2003). Panorama Social de América Latina 2002-2003. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

Ferrán, Lourdes Urdaneta de (1994). La Distribución del Ingreso en Venezuela en los Años 1984, 1988 y 1991. El Desarrollo Humano en Venezuela. Perspectiva actual.PNUD. Monte Ávila Editores. Latinoamericana.

Grynspan, Rebeca (1992). La Pobreza en América Latina y Estrategias para Superarla. FLACSO.

GTZ-MSDS (2002a). Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida, desde una perspectiva de derechos y equidad. Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) – Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela. Caracas, agosto, 2002.

Levín, Silvia (2001). Ciudadanía, Derechos y Políticas Sociales. El caso Argentino. Revista de Ciencias Sociales, Vol. VII. N° 3. 2001.

Ludwig, Guendel (2003a). La política social con un enfoque de derecho. Una reflexión a partir del caso costarricense.

Ludwig Guendel, Mauricio González, Fernando Carrera, Rodolfo Osorio. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Costa Rica.

Mujica Chirinos, Norbis (2001). Base Teórica para la Formulación de Políticas Sociales y Económicas Integradas. Revista de Ciencias Sociales, Vol. VII. N° 3. 2001.

PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2000. Caminos para superar la pobreza. PNUD-OCEI.

PNUD (2003). Taller Objetivos de Desarrollo del Milenio y Reducción de la Pobreza en Venezuela. INE/REDSOC/PNUD, Caracas, 17 de Julio, 2003

Riutort (2003) La Pobreza en el Trienio 1999-2001. IIES-UCAB

Sen, Amartya (1999). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta.

Silva Michelena, Héctor (1999). Lo Económico y lo Social en las Teorías del Desarrollo. FONVIS. Caracas. 1999.

UNDP (2003<sup>a</sup>). Informe de Desarrollo Humano 2003. Metas del Milenio.

Página 20  
Separación de tema, no tiene contenido

## LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: 1999-2003

### **Introducción**

En lo que sigue se pretende señalar algunas consideraciones que contribuyan a sistematizar los principales aspectos constitutivos de la concepción de política social instrumentada en Venezuela desde 1999. La premisa desde la cual partimos supone que la concepción de política social que maneja el actual gobierno, aunque intenta diferenciarse, por lo menos en lo que al discurso se refiere, de concepciones anteriores, en la práctica continúa y profundiza el patrón de intervención del Estado en lo social habido en décadas anteriores. En la práctica, la política social del actual gobierno profundiza la tendencia que venía presentándose en los gobiernos que lo precedieron. Ello pareciera ser consecuencia de la relativamente escasa institucionalización de la cual fue objeto la política social desde finales de los años 70 debido al desmantelamiento progresivo de las funciones del Estado en esta materia. Cuestión que se profundizó durante la década de los 80 con los sucesivos ajustes y reajustes macroeconómicos y la pretensión, por parte de los gobiernos de turno, de asumir las tesis neoliberales. Ello trajo como una de las consecuencias mayores la desarticulación entre la política económica y la política social.

El aumento sin precedentes de las familias en situación de pobreza, la crisis económica, institucional y de representatividad que acompañó el desarrollo de los programas de ajuste estructural promovieron el surgimiento de nuevos enfoques y planteamientos de política social que han colocado la cuestión social como el centro del tema del desarrollo. Por lo que se hace necesario presentar un concepto de política social, -en ello no hay ninguna intención de retrotraer aquí este interesante debate - sólo con la finalidad de contar con un punto de referencia, y de comparación entre el ser y el deber ser.

En términos bastante esquemáticos, podemos reconocer que la política social es hoy un campo caracterizado por una tensión que se da entre dos polos: el teórico-conceptual y el socio-político. Estas dos dimensiones nos conducen inevitablemente hacia la legitimidad del Estado y la capacidad

**La función principal  
de la política social,  
es la reducción y eliminación de  
las inequidades sociales  
a través de la redistribución  
de los recursos, servicios,  
oportunidades y capacidades.**

**Thais Maingon**

que pueda desplegar hacia la regulación y el establecimiento de principios sobre la convivencia e integración en una sociedad dada. Por tanto, el sistema político es el ámbito a través del cual se hace efectivo el poder del Estado en el sector social y se revaloriza el derecho como instrumento de integración que promueve reglas de convivencia permitiendo la internalización de una cultura democrática (Guendel 2003).

Existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites, en atención a ello las agrupamos en dos. Primero están las definiciones de política social que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, por política social se hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, son de carácter asistencial y se le asigna por tanto una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Es en este último sentido que vamos a referirnos en lo sucesivo cuando hablemos de política social. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social, vivienda de la población y también aquéllas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

### **Un nuevo escenario para la política social: 1999-2003**

Desde el mismo momento en que Hugo Chávez gana la presidencia de la república de Venezuela en diciembre de 1998, ratifica al país lo que había sido el tema central de su campaña electoral: la reforma constitucional a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redactaría una

nueva Constitución Nacional aprobada al año siguiente por referendo popular. En ella están los lineamientos políticos, jurídicos, sociales e institucionales principales para la estructuración y construcción de un nuevo proyecto nacional. Se define al sistema político como democrático-participativo y protagónico, los derechos sociales se amplían a nuevas áreas de la vida social y se incorporan nuevos sujetos, la función social del Estado se redefine y establece que será éste el que ejercerá el rol principal en cuanto a la garantía de los derechos sociales, y se introduce el principio de la corresponsabilidad de las familias y de la sociedad con igual obligación de cumplir deberes para asegurar cabalmente el ejercicio de estos derechos.<sup>1</sup>

### **La cuestión social en la Constitución Bolivariana**

La Constitución del 99 incorpora elementos que implican demandas de cambio, no solamente en la relación entre el Estado y la sociedad, sino también entre los distintos ámbitos de la sociedad. Es necesario enfatizar que el tema del reconocimiento de los derechos sociales se presenta significativamente más amplio en este Texto que lo establecido en la Constitución del 61<sup>2</sup>. El gran cambio está en la definición del modelo político de la nueva república como democrático-participativo y protagónico, donde deberá construirse la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado. Según esta concepción la política social debe tener como finalidad capacitar, preparar y, garantizar la salud, el trabajo, la educación, seguridad social. En fin, construir una ciudadanía de contenido social. Sin embargo, y pese a lo anterior, el Estado social es definido en la Constitución del 99 como un ente que tiene un conjunto de obligaciones para con los ciudadanos, con el objetivo de lograr la justicia social. El Estado es entendido como espacio participativo donde la sociedad ejerce igual poder en los asuntos públicos<sup>3</sup>, de igual manera crecen las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado para con sus ciudadanos.

Se han señalado tres elementos establecidos en esta Carta Magna que caracterizan la acción social del Estado. El primero viene dado por la construcción de una ciudadanía de contenido social fundamentada en la universalidad de los dere-

chos sociales, esenciales para elevar la calidad de vida y el reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin ningún tipo de discriminación. El segundo elemento, la búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social para ser efectiva la universalización de los derechos y una justa distribución de la riqueza. El tercer elemento está definido como el rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia que deberá sustentarse en la participación protagónica de todos en función del interés de todos (D'Elia 2002).

En este sentido, estos elementos conforman un nuevo norte para la política social y ello quedó establecido en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 en donde están las bases estratégicas para llevar adelante el nuevo proyecto nacional.

No obstante, los nuevos actores en el poder y señalando los cambios por venir en esta materia, anunciaron, en julio de 1999, la ratificación de nueve de los catorce programas sociales de la Agenda Venezuela, instrumentados por el gobierno de Caldera, programas de carácter básicamente compensatorio-asistencial. Aunque se asiste a un proceso de desmantelamiento y/o eliminación de algunos programas de la Agenda Venezuela, la mayoría de ellos, hasta el año 2001, siguieron vigentes y se formularon otros con características parecidas a los que sustituyeron<sup>4</sup>.

En el nivel institucional desaparecieron y/o fusionaron varios ministerios bajo el supuesto de reducir gastos de personal y aumentar la eficiencia. En el área de lo social, la fusión más importante fue la del Ministerio de la Familia que tenía a su cargo las estrategias de lucha contra la pobreza y las relaciones de participación y de inversión social de las entidades federales y municipios, así como la articulación con organizaciones de la sociedad civil organizada, con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, para convertirse en el Ministerio

1 Para más detalles véanse entre otros, los trabajos de :Delgado y Gómez 2001; D'Elia 2002 y Maingón 2000.

2 En esta ampliación de los derechos sociales que se le reconocen a los ciudadanos se incluyen específicamente los derechos indígenas, se crean nuevas instituciones e instancias con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales constitucionales. De igual manera crecen las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado para con sus ciudadanos.

3 "...de los 350 artículos que conforman el texto de la Constitución de 1999, 130 se relacionan directa o indirectamente con el tema de la participación..." (SINERGIA 2001).

de Salud y Desarrollo Social (MSDS). También se asistió a un proceso de re-adscripción de instituciones sociales entre los diferentes ministerios. Ello trajo, entre otras consecuencias, la profundización de la desarticulación y debilidad institucional que se venía arrastrando desde las administraciones anteriores<sup>5</sup>.

### **Lo social y la alianza cívico - militar**

El 27 de febrero del 99, diez años después de los sucesos del Caracazo, el presidente de la república anuncia el Plan Bolívar 2000 y lo define como un plan cívico-militar, como una forma de reivindicar a los militares. Según sus propias palabras la orden que dio fue: "Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre" (Harnecker 2002,89). Este Plan fue la plataforma de relanzamiento de la política social del gobierno, buscaba poner a la fuerza armada en contacto directo con las comunidades más necesitadas y comprende un conjunto de actividades definidas como de asistencia pública que incluye acciones de mejoramiento, recuperación y/o construcción de viviendas, de infraestructura educativa, de atención ambulatoria en salud, reorganización del sistema de salud pública con énfasis en la atención primaria, apoyada en la organización comunitaria de la población y un programa de empleo rápido, así como acciones de beneficencia en las comunidades de pobreza crítica y extrema, que incluían suministros gratuitos de alimentos y de implementos básicos, entre otras acciones.<sup>6</sup>

La coordinación de este Plan la ejerce el presidente Chávez y su ejecución está en manos de Fuerza Armada Nacional (FAN), es un plan cívico militar que utiliza recursos y medios de la estructura castrense para responder a las necesidades sociales

4 Parra y La Cruz (2003) en su interesante investigación sobre el seguimiento de programas sociales concluyen que éstos no muestran logros concretos debido principalmente, a las dificultades financieras y al desmantelamiento de las instituciones. Aunque ha habido un rechazo por parte del gobierno al uso del criterio de la focalización en la formulación de la política social, en la práctica se está haciendo uso del criterio de la selectividad.

5 El actual gobierno está consciente de esa desarticulación institucional cuando en la V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, celebrada en Washington D.C. Mayo 2003, señala como los principales aciertos de la política social los siguientes: a) Aumento y el flujo de recursos. Incremento del Gasto Social Salud, Educación, Seguridad Social y Ambiente, b) Fortalecimiento institucional del sector social Gabinete Social, Sistema de Seguridad Social, creación del Viceministerio de Desarrollo Social. C) Creación de mecanismos de redes de control social a través del fortalecimiento de la estrategia de transsectorialidad el Estado, la sociedad y las comunidades.

y atender a la población de máxima exclusión social. En principio se definieron tres etapas que tenían un tiempo definido de duración: El Proyecto País (asistencia urgente a la población en pobreza crítica)<sup>7</sup>, Proyecto Patria (atención a los desempleados y organización de comunidades) y el Proyecto Nación (desarrollo de planes industriales de largo plazo).

Este plan sigue las prácticas del ejercicio de una política social asistencial y focalizada a los más pobres y excluidos con el fin de paliar sus necesidades más urgentes. Sus ejecutores son los militares y no aprovechan los canales institucionalizados del Estado por lo que estas acciones se presentan espasmódicas y poco coordinadas con los diferentes entes nacionales, regionales y locales.

A finales del año 1999, se crea el Fondo Único Social (FUS) que funciona en y desde el MSDS. La intención por parte del Ejecutivo era fortalecer los programas de desarrollo social y garantizar que los recursos destinados al sector social llegasen a la población en situación de pobreza y no se quedaran en el camino de la burocracia, el fin explícito de este organismo fue el de aumentar la eficiencia en la ejecución y cobertura de los programas sociales existentes, especialmente los destinados a alimentación, educación, nutrición y salud y así eliminar la gran desarticulación institucional del sector social. El FUS fue definido como un macroorganismo autónomo que unifica y centraliza el financiamiento de los programas sociales destinados a atender a los excluidos y a todos aquellos que estuviesen al margen de los programas sociales, asistir a los niños en situación de riesgo fuera del sistema escolar y promover la participación popular.

Con la creación del FUS y del Plan Bolívar 2000 se concen-

6 Cada componente de la FAN diseñó un plan que estaría dentro del Plan Bolívar 2000. Por ejemplo, la fuerza aérea diseñó el Plan de las Rutas Sociales que consistió en poner a disposición helicópteros y aviones militares para transportar la población a través de lugares en donde no hay caminos; los marinos propusieron el Plan Pescar 2000, que tiene como fin organizar cooperativas de pescadores; por su parte la Guardia Nacional diseñó el Plan Casiquiare 2000, a través del cual le llegarían a las poblaciones indígenas atención médica y medicinas; el Plan Avispa de autoconstrucción de viviendas en parcelas aisladas con reducción de costos, por mencionar alguno de ellos (Harnecker 2002).

7 Se había planteado que esta etapa tendría 6 meses de duración pero le fue extendido el tiempo y posteriormente fue publicitado como un programa de generación de empleos, que ofrecería empleos temporales a los más necesitados en labores de mantenimiento de hospitales, escuelas, canchas deportivas, parques, plazas y calles (Parra y La Cruz 2003).

traron las decisiones y los recursos destinados al sector social, ello se hizo desde la óptica de transferencias de subsidios directos a la gente, de acuerdo con criterios de lealtades y de organización de las comunidades, con el objetivo explícito de que apoyaran al gobierno con lo que el resultado fue atomizar y fragmentar aún más el sector social. Estas iniciativas implicaron grandes gastos, y no menos denuncias de corrupción y arbitrariedades, que resultaron en la salida de altos funcionarios, casi todos militares al mando de estas funciones. Esta tendencia de colocar militares en funciones públicas sigue siendo un rasgo del actual gobierno; hoy por segunda vez la política social es dirigida por un militar.

La implementación de la política social siguió el mismo patrón de definición habido en las décadas anteriores. La cuestión social en estos primeros años del gobierno se abocó, desde su fundación, a paliar las emergencias sociales y a asistir a los más pobres lo que ha impedido que se conforme una política social integral<sup>8</sup>. Esta multiplicación y superposición de programas sociales, es lo que Guendel (2003,7) define como ‘ingobernabilidad institucional’, lo que produce una pérdida de la visión global de la cuestión social, “...se reproduce la dinámica de competencia de recursos en un contexto de mayor escasez, sobre-politiza todavía más la dinámica estatal, estimulando los viejos y enraizados vicios del clientelismo político. Es realmente una paradoja, ya que la política gubernamental se ensancha y diversifica para ‘incluir’ a los excluidos pero en este afán pierde capacidad operativa y política de respuesta, provocando el efecto contrario: descontento y desestabilización social.”

### **La agenda Social 2000**

La formulación de la Agenda Social 2000 que incluyó al Plan Bolívar 2000, consta de cinco líneas de acción: atención materno infantil; hábitat, desplazados; empleo productivo y participación social. A su vez la instrumentación de los pro-

8 Existen otros organismos o fundaciones en donde se llevan a cabo programas como el denominado Pueblo Soberano que presta asistencia a los sectores más empobrecidos y necesitados con el objeto de elevar su calidad de vida; Senifa encargado de planificar, coordinar y organizar los servicios de atención integral a la infancia a través del programa de hogares y multihogares de cuidado diario y el Inager encargado de llevar adelante el programa de atención integral a nivel nacional para la población adulta mayor, creación de nuevos bancos para la prestación de fondos destinados a los más necesitados como el Banco de la Mujer, del Pueblo (Parra y De La Cruz 2003). A los anteriores se le han agregado otros como la Misión Robinson (programa de alfabetización); Misión Ribas (educación media); el Plan Barrio Adentro (médico asistencial).

gramas sociales sigue cinco arreglos estratégicos y uno de emergencia: Familia; hábitat y vivienda; ingreso; emergencias naturales y sociales, inclusión social. Cada uno de éstos tiene una agenda propia.<sup>9</sup>

Otro de los programas presentados dentro de esta Agenda es el nuevo proyecto Educativo Nacional orientado a construir cultura de participación ciudadana y solidaridad social a través de la vinculación de los contenidos programáticos con la vida cotidiana. Una de sus herramientas fundamentales para estar en condiciones de alcanzar este objetivo fue la creación de las Escuelas Bolivarianas.<sup>10</sup>

Se podrían incluir en esta Agenda otros nuevos programas sociales que continuamente son anunciados por el presidente Chávez en su programa dominical ‘Aló Presidente’ o a través de cadenas de radio y televisión como son los programas dirigidos a la atención a los niños de la calle –programa Niños de la Patria- y a la población de la tercera edad desasistida - Atención integral al anciano-. Finalmente el pasado 3 de agosto el primer mandatario en la edición n° 158 del programa Aló Presidente anunció la implementación para el segundo semestre de este año del inicio de La Agenda Bolivariana de Coyuntura y Desarrollo Endógeno (ABCDE) que contará con inversiones para el sector social de 3,2 billones de Bs. En una primera etapa los recursos serán entregados a las áreas de salud (dotación de centros asistenciales y en específico para los hospitales) y educación (construcción de escuelas bolivarianas), así como también prevé recursos para el sector vivienda (El Universal 12-08-03 y Tal Cual 4-08-03).<sup>11</sup>

El gasto del sector social como porcentaje del PIB ha venido aumentando paulatinamente, pasó en 1999 de 9% a 11% en el 2000. Sin embargo el gasto social como porcentaje del

9 Hay muchos otros programas sociales como la Agenda Familia y la Agenda Inclusión Social, algunos de ellos incluyen otros subprogramas manteniendo su orientación inicial, otros son redefiniciones de programas previamente instrumentados (Véase para más detalles Alvarado 2002).

10 La meta establecida fue la recuperación y puesta en funcionamiento de 2.000 escuelas para el año 2000 pero finalizando el año 2001 sólo se habían adecuado 1.700. Es importante aclarar que debido a la poca y confusa información que existe alrededor del tema de lo social no hay seguridad de la veracidad de esta cifra. Para muestra un botón, se afirma que para la fecha hay 2.250 escuelas bolivarianas en funcionamiento (El Nacional, 31-08-03)

11 Al momento de finalizar este trabajo, el presidente de la república anunció dos nuevos programas: el Plan Petróleo para el pueblo (construcción de viviendas para las familias de más bajos recursos) y La Misión Sucre que junto con la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela se abocará a resolver los problemas de cupo de los bachilleres.

gasto público tiene una tendencia estable, presentando entre los años 2000 y 2002 la misma proporción que se destinaba en 1992 (40%)<sup>12</sup>. Si se revisa el comportamiento de otros indicadores como el de la mortalidad infantil y materna se puede constatar que ambas presentan un estancamiento en cuanto a su reducción.<sup>13</sup>

El Índice de Desarrollo Humano registró un leve aumento, pasó de 0,770 en el 2000 a 0,775, en el 2001, debido al incremento en la esperanza de vida (de 72,9 años en 2000 a 73,5 en 2001) y de la tasa de matrícula combinada de educación primaria (de 65% en 1999-00 a 68% en 2000-01). De esta manera el país mantiene en la posición 69 entre 175 países, con muy ligeras variaciones desde 1995<sup>14</sup>. El IDH del 2001 fue el mismo que el del año 1995, 0,775. El Informe de Desarrollo Humano del año 2003 señala que en 25 años (1975-2000) el IDH de Venezuela ha crecido 0,054 siendo el que menos ha crecido entre los países de América Latina, mostrando una reducción del rezago de 19,01% durante esos años muy por debajo del promedio regional (PNUD 2003). Venezuela, junto con Bahamas, Haití y República Dominicana se encuentra entre los países en situación definida como 'alta prioridad' (su progreso es lento o se ha detenido)

En cuanto al sistema educativo, éste ha presentado mejorías puntuales, ha aumentado el promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más (en el año 2001 se ubicó en 8,43 años frente a 7,85 años promedio para 1995), así como también se observó una recuperación de la tasa de crecimiento de la matrícula escolar (en el período 1999-2000 presentó un crecimiento de 4,1% y 5,8% en el período 2000-2001) asimismo la tasa de deserción de educación básica que había presentado su máximo histórico en el período 1994-95, disminuyó durante el período 1999-2000 para ubicarse en 3,8%.

Entre los retos y desafíos que el actual gobierno se plantea en política social están los siguientes: a) Fortalecer el sector social, técnico, metodológico, desarrollo institucional coordi-

12 Ver anexos estadísticos N° 5, 6, 7 y SISOV 2003

13 En 1998 la tasa de mortalidad infantil era de 21,4% x 1000 n.v.r., en 1999 bajó a 19% y desde el año 2000 hasta el 2002 está estancada en 18%. La tasa de mortalidad materna permanece estancada desde 1996, 0,6% x 1000 n.v.r.

14 En 1995 el IDH era 0,775, en 1999, 0,765, en 2000 de 0,770

nación transectorial/intergubernamental y su relación con la comunidad-. Gabinete Social y Gabinete Económico, b) Garantizar la continuidad de las políticas sociales, c) Profundizar la inclusión social y el acceso a la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de territorios sociales. Alejarse de la política de asistencia social; d) Profundizar la participación de las comunidades en el desarrollo de política social y d) Desarrollar metodologías para el seguimiento de políticas y programas sociales.<sup>15</sup>

### **El Plan Estratégico Social: La política social integral**

La concepción que sobre política social maneja el actual gobierno está fundamentalmente expresada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDES). Mas específicamente, en su capítulo titulado Equilibrio Social se establece la importancia y la necesidad de fortalecer la participación social y de generar poder ciudadano en los espacios públicos de decisión, a partir del desarrollo de redes sociales, entendidas como instrumentos para la defensa y reivindicación del conjunto de los derechos universales y equitativos (PDES 2001).

El concepto de Equilibrio Social se afina en la exigencia de lograr un balance adecuado entre el interés individual y el interés social, especialmente la exclusión y marginalización de los más débiles y procurar un mejor vínculo nacional y justo en la distribución social de la riqueza y el ingreso nacional generado, de tal forma que el modelo resultante sería incluyente en la atención de las necesidades de la población. A su vez la solución pacífica de los conflictos de intereses se centrará en el respeto al derecho de los ciudadanos, frente a una gestión pública que deberá ser la expresión del consenso como base de la legitimidad del Estado. El objetivo es alcanzar la justicia social y sus principios orientadores son la universalidad y equidad de los derechos, mejorar la distribución del ingreso y riqueza, la participación ciudadana y la corresponsabilidad. Se abandonan las políticas de combate a la pobreza o la protección de grupos vulnerables y en cambio propone fortalecer los espacios públicos por y para el interés colectivo.

Los objetivos estratégicos establecidos en el PDES para alcan-

15 Gobierno de Venezuela, V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, celebrada en Washington D.C. Mayo 2003.

zar la equidad social son básicamente tres:

- *Universalización y equidad de los derechos sociales:* En educación: garantizar el acceso, permanencia y prosecución; extensión de la cobertura, llevar adelante acciones dirigidas a la articulación del sistema educativo con el sistema de promoción de bienes y servicios, atención a los no escolarizados, erradicar el analfabetismo. Garantizar el derecho a la salud, promoverla privilegiando la calidad de vida y la superación de las inequidades, crear un sistema público nacional de salud; desarrollar un sistema de seguridad social que rompa los esquemas laboristas, con pensiones universales y solidarias; consolidar un sistema nacional de vivienda; garantizar niveles de seguridad ciudadana y jurídica, enfrentar los actuales índices de criminalidad, acceso pleno a la cultura, fortalecer el deporte, información veraz y oportuna, recreación, el pleno disfrute de un ambiente sano, entre otros.
- *Reducción de las brechas de riqueza:* fortalecer la economía social, democratizar la propiedad de la tierra, generar empleo productivo, reestructurar el régimen de remuneraciones en el sentido de vincular la remuneración a los resultados económicos y a la rentabilidad de las empresas.
- *La apropiación de lo público como espacio de interés colectivo y construcción ciudadana:* incentivar el desarrollo de redes sociales, organizaciones de base, estimular la sociedad controladora de lo público, fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

En síntesis, se plantea desarrollar una economía social entendida como la democratización del capital y la expansión de actividades productivas generadas por los sectores socialmente más frágiles, escenario en el cual el Estado debe intervenir con políticas públicas que faciliten el acceso a los recursos financieros, físicos y técnicos, promover nuevas formas para fortalecer la economía social, como serían la democratización de la propiedad de la tierra, generación de empleo productivo, reestructuración del régimen de remuneraciones en el sentido de vincularlas a los resultados económicos y a la rentabilidad de las empresas con formas de propiedad distintas (microempresas, empresas comunitarias, campesinas y cooperativas) Se integra así el conjunto de la legitimidad de la democracia, la estabilidad política y la eficiencia económica. Finalmente se expresa la necesidad de darle atención especial a la población en pobreza extrema.

Desde 1999, el MSDS fue el escenario en donde se dio la discusión de las nuevas orientaciones de política social. Entre 1999 y 2001, este ministerio participó ampliamente en la redefinición de los derechos sociales, principalmente del derecho a la salud el cual fue definido en la Carta Magna de 1999 de forma diferente que el plasmado en la Constitución de 1961. La salud ya no se considera solamente como una obligación asistencial del Estado sino como un derecho social vinculado a las políticas de calidad de vida y de pleno ejercicio por los ciudadanos en todas sus dimensiones. La acción más importante desarrollada desde el MSDS en estos tres primeros años en materia de política social fue la búsqueda de nuevos procedimientos para ampliar la cobertura y aumentar la oportunidad de atención integral a las personas. Para el año 2002, el ministerio adquiere mayor relevancia, ya que se activa nuevamente el Gabinete Social, y éste asume la responsabilidad de su coordinación, incluyendo la política social. Para ese momento se discutían en el país la reforma del sistema de seguridad social y de los sistemas de salud, pensiones, empleo y vivienda. Con base en estas discusiones y con la tarea de darle una nuevo perfil a la política social, se desarrolla en profundidad una propuesta a la que se dio el nombre de Plan Estratégico Social (PES) (MSDS 2002).

El PES fue definido como un instrumento de planificación dirigido a transformar las condiciones de calidad de vida del pueblo venezolano a través de la garantía de los derechos constitucionales. Su función es la de orientar el diseño y la construcción de políticas públicas y organizar las prácticas institucionales en materia de salud y desarrollo social (PES 2003). Visto así, la política social tiene como principal objetivo transformar las condiciones de calidad de vida y exige por tanto que se dé respuesta a las necesidades no satisfechas y reducir las brechas de inequidad social. Este Plan fue formulado siguiendo los lineamientos generales expuestos en el PDES y fue asumido por el MSDS como una herramienta que guiaría y organizaría las acciones estatales dirigidas a materializar la política social propuesta.

Para alcanzar los objetivos el PES propone cuatro directrices estratégicas:

- Orientar las políticas públicas para que respondan a las necesidades sociales de calidad de vida y salud, con universalidad y equidad.

- Promover la calidad de vida y salud, buscando la preservación y desarrollo de la autonomía de individuos y colectividades para satisfacer necesidades y generar capacidades de organización y empoderamiento social.
- Reestructurar respuestas regulares, suficientes, integrales y equitativas, conformadas en redes públicas y sociales de calidad de vida y salud dentro de los ámbitos nacional, estadal y municipal.
- Construir una nueva institucionalidad pública con capacidad rectora, conducción y liderazgo dentro de una estructura intergubernamental, descentralizada y participativa, comprometida con la transformación de los patrones de calidad de vida y salud de la sociedad.

Sin duda alguna, en el PES hay una concepción de política social novedosa para Venezuela que rompe con el viejo paradigma que se venía arrastrando desde décadas anteriores. Los ejes conceptuales en los que se apoya la estrategia planteada podrían convertirse en las directrices a seguir para iniciar un proceso que tenga como objetivo levantar las bases del cambio y conformación de un pensamiento social que se aboque a la construcción de una ciudadanía fundamentada en la garantía universal de derechos sociales, en la mejoría de la calidad de vida y el reconocimiento expreso de los sujetos de estos derechos. Ello en el marco de la búsqueda de la equidad y el rescate de lo público como el espacio de ejercicio de la ciudadanía.

### **Comentarios finales**

1- La política social actual muestra fallas en cuanto a la capacidad institucional diseñada para su ejecución administrativa y en cuanto al logro de una articulación integral con el conjunto de las políticas públicas por lo que se muestra con dificultades caracterizadas por la inefficiencia y la ineffectividad en ofrecer respuestas a las diferentes demandas sociales de grandes sectores de la población. La complejidad de la cuestión social requiere de un esfuerzo mayor que va más allá de la definición y construcción de una nueva institucionalidad social que basada en nuevos principios, tal y como parece ser la intención del PES, el cual constituye un avance importante dirigido hacia la construcción de una concepción de política social integral en donde se rechaza el asistencialismo y la focalización, y se rescata la visión universal y pública de una política social para todos los ciudadanos y no solamente para los pobres. Sin

embargo, estaremos transitando el camino del fracaso de continuar con la visión según la cual la formulación de la política social privilegia lo asistencial, y con la percepción de que los recursos públicos son un subsidio destinado a los más necesitados.

2 Quizás uno de los aspectos más importantes que retoma el discurso de lo social durante estos cuatro años y medio del actual gobierno, lo constituye la revalorización de la participación de la sociedad como condición para la existencia de una política social eficiente, efectiva y equitativa. Es decir, la idea de que la instrumentación de la política social tiene un carácter público y requiere de control social. Sin embargo, y aunque la mayoría de las intervenciones sociales del Estado han estado dirigidas hacia el combate contra la pobreza y su eventual reducción, ello hasta hoy día no ha presentado sus frutos. Tal vez se deba a que se está entendiendo en la práctica, a la política social de forma restringida, como un conjunto de programas y de servicios de bienestar social que le son suministrados a la población más necesitada y desde esta perspectiva se está entendiendo a la política social como una política pública residual y asistencial.

3- La actual política social se caracteriza por ofrecer servicios básicos a un contingente numeroso de la población de más bajos recursos en donde la universalización de los derechos sociales está limitada por la capacidad financiera y las restricciones institucionales. A lo anterior se le añade la pérdida de la capacidad de legitimidad y de negociación que ha venido sufriendo el campo de lo social así como también el desplazamiento de la toma de decisiones hacia ámbitos diferentes. Se exhibe la política social como dependiente del gobierno cuando ésta debe ser definida como una política de Estado, con carácter permanente y desvinculada de las afinidades político-partidistas. En la actualidad se está asistiendo a la construcción de una institucionalidad social paralela, de corte cívico-militar, autoritaria y centralista. De allí las grandes dificultades que se presentan para dar cumplimiento a lo pautado por la Constitución, en donde la participación es entendida como un mecanismo de adhesión al gobierno. Asimismo, se está creando una sociedad civil organizada paralela articulada alrededor de lo militar, debido tal vez a que el primer mandatario no confía en la institucionalidad pública civil, a menos que ésta esté en manos de algún

militar. Los pocos logros que esta institucionalidad ha tenido durante este período, como son la política de atención integral desarrollada desde el MSDS y la del aumento de la cobertura de la educación básica aunada a una política de recuperación de la gratuidad, fueron poco entendidos y difundidos por el gobierno.

Lo social ha sido concebido como una ampliación de la voluntad del Estado y a través de ésta, el gobierno demanda legitimación al tiempo que controla a vastos sectores de la sociedad, de esta forma, el desempeño en la cuestión social no es lo importante ya que lo político se muestra como lo predominante. Con ello se está afectando las bases de la gobernabilidad, de la democracia, de la ciudadanía y los derechos, dejando al descubierto procesos de desintegración y fragmentación social, aumento de la violencia, la inseguridad ciudadana y la intolerancia.

## Bibliografías

Delgado, A./Gómez,L. 2001: "Concepción de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", En: Cuadernos del Cendes, 46:73-100.

D'Elia, Yolanda 2002: "Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad", en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, n° 7:10-14.

D'Elia, Yolanda 2002 (coord.): Redes promocionales de calidad de vida. Vínculos y respuestas a la necesidades sociales. MSDS/GTZ, Caracas.

Harnecker, Marta 2002: Hugo Chávez Frías: Un hombre, un pueblo, s/e, s/f, s/l.

ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, N°s 5, 6 y 7, 1999, 2000 y 2001, Caracas.

Maingon, Thais (Coord.) 2000: La cuestión social en la

Constitución Bolivariana de Venezuela, Temas de Docencia, CENDES, Caracas.

Ministerio de planificación y Desarrollo social 2001: "Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2001-2007", Caracas.

PNUD 2003: "Los objetivos de desarrollo del milenio, Informe de Desarrollo Humano (ODM): un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza".

Venezuela: Constitución de 1999.

Documentos y papeles de trabajo diversos:

Guendel, Ludwig y otros 2002: "La política social con un enfoque de derecho", mimeo.

Guendel, Ludwig 2003: "Políticas públicas y derechos humanos", mimeo.

La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática. 1998.

MSDS 2003: Plan Estratégico Social, Caracas.

Papeles de trabajo realizados como consulta por varios especialistas a solicitud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social para la elaboración del Plan Estratégico Social, Caracas, 2001.

Parra, Matilde y Tito La Cruz 2003: "Proyecto Observatorio social. Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario", Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), mimeo, Caracas.

SINERGIA (2001). La Ley Orgánica de Participación. UPAL-E-SINERGIA. Asociación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (SINERGIA). Caracas, 2001.

## COMPORTAMIENTO RECENTE DEL EMPLEO EN VENEZUELA

### INTRODUCCIÓN

El empleo constituye un bien preciado, porque es fuente principal de ingresos de los hogares y la base para la creación de riqueza de la sociedad. Esta afirmación delimita la concepción de trabajo que estamos asumiendo. En pocas palabras suponemos una concepción económica del trabajo humano, en el sentido del esfuerzo realizado para procurarse un ingreso o un beneficio económico.

En la teoría económica y sociológica que hemos aprendido, en los derechos humanos que defendemos, la legislación laboral vigente y en la propia doctrina social de la iglesia católica, lo que se considera trabajo o empleo remunerado, está restringido únicamente al empleo o trabajo subordinado o dependiente, no considerando el empleo o trabajo remunerado independiente o por cuenta propia. Esto es así a pesar de que genéricamente de hable de oferta y demanda de trabajo en la teoría económica, de las relaciones de trabajo o de las relaciones industriales en la teoría sociológica, del derecho del trabajo y de la dignidad del trabajo en la doctrina social de la iglesia católica. La concepción del trabajo que predomina es la del trabajo subordinado, dependiente, atrapada en el paradigma que separa trabajo y capital, a pesar de la valoración y la supremacía concedida al trabajo sobre el capital.

De igual manera, el sindicalismo conocido hasta ahora, se origina y persiste como el defensor del empleo subordinado, contribuyendo a su perpetuación. Los sindicatos son por excelencia, organizaciones que contribuyen a la permanencia de la explotación del trabajo del hombre por el hombre. Son representantes, de los empleados subordinados, interlocutores en el diálogo social, en la negociación colectiva de los intereses de los trabajadores con empleo dependiente.

La economía tradicional suele distinguir entre trabajo productivo y trabajo improductivo. Desde esa perspectiva, se considera productivo todo aquel trabajo que manipula objetos, que genera utilidad. En cambio, el trabajo improductivo es todo aquel que es útil, pero no genera riquezas. Actualmente, esta concepción de trabajo improductivo está cambiando, y está

**El empleo socialmente útil  
no es "productivo" en el  
sentido tradicional,  
pero si útil para la sociedad  
y para aquellos que lo desempeñan**

**Orángel Rivas**

evolucionando hacia concepción de trabajo socialmente útil.

Actualmente, nuestro país no escapa de la crisis de los déficit de empleo, propios de los países de América Latina, que para finales del año 2002, tenía aproximadamente a 18 millones de trabajadores en el área urbana y aproximadamente un 50% de la ocupación está en actividades económicas informales, como resultado de los modelos de política económica aplicados, a lo cual se añade los elementos específicos de la situación política venezolana.

### CRISIS DEL EMPLEO SUBORDINADO

El mercado de trabajo en Venezuela ha tenido un comportamiento ineficiente a partir de la puesta en marcha de las políticas de ajuste macroeconómico de primera generación, consistentes en la generación de ahorro interno, mediante el mecanismo de devaluación del tipo de cambio. Después del año 1989, el país no ha logrado alcanzar tasas de desempleo del orden de 4%, 5% o 6%, que había alcanzado, durante la década de los cincuenta y finales de la década de los sesenta.

La capacidad de la economía venezolana para demandar empleo de tipo subordinado o asalariado, acordes con la oferta de empleo de empleo asalariado proveniente de los hogares es limitada, especialmente a partir de la maduración y de los efectos inter temporales rezagados de las políticas de ajuste macroeconómico, iniciadas durante el año 1989. En el país ocurrió un proceso de desindustrialización expresado en la pérdida de importancia del producto manufacturero en el producto total, el cual se ubicaba en aproximadamente en 18% a finales de la década de los ochenta y descendió hasta 14% para finales de la década de los noventa. El proceso de desindustrialización, conjuntamente con la disminución del empleo público, contribuyeron a la reestructuración en marcha del mercado de trabajo.

### LOS HOGARES OFRECEN MÁS FUERZA DE TRABAJO

El indicador más importante del comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo por parte de los hogares es la tasa de actividad y la variación de la fuerza de trabajo. La tasa de

actividad es útil porque relaciona el comportamiento de la fuerza de trabajo con la población o con la población considerada en edad de trabajar. La variación de la fuerza de trabajo, permite conocer el dinamismo de la misma.

Desde el punto de vista agregado el mercado de trabajo durante el período 1990-2002 ha presentado un desempeño deficiente, porque la capacidad de absorción de la economía de fuerza de trabajo ha estado por debajo del crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo. La presión por participar en el mercado de trabajo por parte de los hogares, tuvo una tasa de crecimiento promedio interanual del 4%, mientras que la demanda de fuerza de trabajo, constituida por empleo subordinado y por auto empleo, experimentó un crecimiento promedio interanual, durante el mismo período del 3,5%.

La oferta de fuerza de trabajo de los hogares, depende básicamente de factores demográficos y de factores económicos. El factor demográfico fundamental es el crecimiento de la

población considerada en edad de trabajar, de donde proviene la fuerza de trabajo, al igual que la progresiva incorporación de la mujer al sistema educativo y a la fuerza de trabajo. El factor económico decisivo para que los hogares ofrezcan su fuerza de trabajo es el comportamiento del poder adquisitivo del ingreso familiar y lo atractivo de las remuneraciones en el mercado.

La oferta de fuerza de trabajo, por parte de los hogares, durante el período 1990-2002 se concentró en las mujeres, las cuales incrementaron su participación en el mercado de trabajo de forma considerable. Durante el período 1990-2002 (Cuadro 1), la tasa de participación presentó un incremento de 8,9 puntos porcentuales, al pasar de 59,4% a 68,3%, estando el mayor peso en la fuerza de trabajo conformada por las mujeres, la cual prácticamente duplica la variación de la tasa de actividad durante el mismo período, al experimentar una variación de 16,6 puntos porcentuales, entre el año 1990 y el año 2002.

## Cuadro 1

**TASA DE ACTIVIDAD** (Porcentajes de la fuerza de trabajo) Segundos semestres

Año	Total	Mujeres	Hombres
1990	59.4	37.0	81.6
1991	59.7	38.0	81.3
1992	59.5	38.0	81.1
1993	58.2	36.0	80.3
1994	59.4	38.8	80.0
1995	61.5	40.8	82.2
1996	61.5	41.0	81.9
1997	63.2	44.0	82.4
1998	64.9	46.8	82.9
1999	66.8	49.7	83.9
2000	64.5	47.2	81.7
2001	65.3	49.3	81.3
2002	68.3	53.6	83.0
1990-2002*	8.9	16.6	1.4

Fuente: INE. Indicadores de la Fuerza de Trabajo. Cálculos propios

\* Incremento 1990-2002

La fuerza de trabajo durante el referido período experimenta una importante expansión vinculada especialmente a variables económicas. La población en edad de trabajar experimenta una tasa de crecimiento promedio del 2,8 %, mientras que la fuerza de trabajo presenta una tasa de crecimiento prome-

dio de 4,0%. El comportamiento al alza de la tasa de participación está vinculado al deterioro del poder adquisitivo de los hogares y a la expectativa de tener ingresos, por parte de los hogares, con elevado poder adquisitivo, que influyen en el aumento en la tasa de participación de los hogares.

## COMPORTAMIENTO DEL INGRESO POR CONCEPTO DE TRABAJO

En efecto, durante el período 1990-2002, el ingreso promedio familiar, a precios constantes presenta una tendencia decreciente a partir del año 1992, que se detiene en el año 1996, comenzando un lento ascenso hasta la fecha actual, pero manteniendo un nivel por debajo al correspondiente al año 1990. El producto interno bruto per-cápita, después de haber de haber crecido, durante el período 1990-1992 (Cuadro 2), decrece hasta el año 1996, al experimentar una tasa de crecimiento de 4,2% durante el año 1997, retoman-

do hasta el año 1999 un comportamiento decreciente. Durante el período 2000-2001, tiene un crecimiento levemente positivo, para presentar durante el año 2002, una caída de -10,5%.

El ingreso familiar durante el período 1990-2002 (Cuadro 3), tiene una tasa de crecimiento promedio interanual del 31,3% a precios corrientes y de -5,3% a precios constantes. El poder adquisitivo del ingreso familiar promedio, por concepto de trabajo, tiene un deterioro acumulado del -47,7 % desde el año 1990. Durante el período 1990-2002 el mayor deterioro acumulado es de -70,0%, durante el año 1996.

---

### Cuadro 2

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO PER-CÁPITA

Año	PIB/Población	% Crecimiento
1990	3,461,618	
1991	3,709,005	7.1
1992	3,843,482	3.6
1993	3,767,725	-2.0
1994	3,598,707	-4.5
1995	3,660,928	1.7
1996	3,577,274	-2.3
1997	3,727,319	4.2
1998	3,658,919	-1.8
1999	3,368,951	-7.9
2000	3,411,305	1.3
2001	3,440,931	0.9
2002	3,078,008	-10.5
1990-2002*		-0.97

Fuente: BCV/INE. Cálculos propios

\* Incremento 1990-2002 Año 2000=100

---

### Cuadro 3

#### INDICADORES DE INGRESO FAMILIAR PROMEDIO

Año	Nominal	Real	Deterioro acumulado
1990	14.7	275.7	0.0
1991	18.9	267.9	-2.8
1992	28.8	309.1	12.1
1993	27.8	212.2	-23.1
1994	36.1	162.8	-41.0
1995	40.7	119.3	-56.7
1996	59.6	82.8	-70.0
1997	100.0	100.0	-63.7
1998	194.1	145.3	-47.3
1999	259.9	160.7	-41.7
2000	314.2	169.1	-38.7
2001	374.1	178.8	-35.1
2002	385.1	144.1	-47.7
1990-2002*	31.3	-5.3	

Fuente: BCV/INE. Cálculos propios

\* Tasa de crecimiento promedio interanual (Año 1997=100)

## COMPORTAMIENTO DE LA DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO

Durante el período 1990-2002 (Cuadro 4), la tasa de ocupación presenta una diferencia en puntos porcentuales de -5,8. La disminución de la tasa de ocupación correspondientes a los hombres más que duplica la tasa la disminución de la tasa de ocupación correspondientes a las mujeres (cuadro 4).

La tasa de desocupación de la economía, durante el período 1990-2002 (Cuadro 5), presentó sus niveles relativamente más bajos, entre los años 1992 y 1994., cuando alcanzaron entre 7,4% y 6,4% respectivamente. Durante el período 1999-2002, la tasa de desocupación después de experimentar un alza, que la ubicó en 14,5% para el año 1999, comienza a descender durante los años 2000 y 2001, cuando la economía registra crecimiento de 3,2% y 2,8% respectivamente.

---

### Cuadro 4

**TASA DE OCUPACIÓN** (Porcentajes) Segundos semestres

Año	Promedio	Mujeres	Hombres
1990	89.6	89.6	89.7
1991	91.3	91.2	91.4
1992	92.9	92.4	94.1
1993	93.6	93.3	94.4
1994	91.6	91.6	91.5
1995	89.8	91.3	86.7
1996	87.6	89.5	83.8
1997	89.4	91.0	86.4
1998	89.0	90.0	87.3
1999	85.5	86.4	83.9
2000	86.8	87.5	85.6
2001	87.2	88.4	85.4
2002	83.8	85.6	81.2
1990-2002	-5.8	-4.0	-8.5

Fuente: INE. Indicadores de la Fuerza de Trabajo.

Cálculos propios \* Incremento 1990-2002

---

### Cuadro 5

**INDICADORES DE DEMANDA DE EMPLEO**

Año	% PIB	% Ocupación Formal	% Tasa de Desocupación
1990	6.5	57.9	10.4
1991	9.7	59.2	8.7
1992	6.1	60.1	7.1
1993	0.3	59.1	8.4
1994	-2.3	51.2	6.4
1995	4.0	51.6	10.2
1996	-0.2	51.3	12.4
1997	6.4	52.3	10.6
1998	0.2	50.2	11.0
1999	-6.1	48.0	14.5
2000	3.2	47.0	13.2
2001	2.8	50.1	12.8
2002	-8.9	48.6	16.2

Fuente: INE. Cálculos propios

En el año 2002 (Cuadro 5), la tasa de desempleo se remonta a 16,2%. Este comportamiento está vinculado con los eventos políticos ocurridos durante el mismo año, los cuales impactaron negativamente a la economía, al presentar el producto interno bruto una caída de -8,9%, durante el año 2002.

Entre el año 1990 y el año 2002 (Cuadro 6) la composición de la demanda u ocupación presentó cambios relativamente importantes. La participación de la ocupación de los sectores transables disminuye en 8,2 puntos porcentuales, compuestos de -3,8 y -3,5 puntos porcentuales, correspondientes a la industria manufacturera y a la rama de agricultura, silvicultura,

caza y pesca, respectivamente.

La categoría ocupacional con mayor dinamismo, durante el período 1990-2002 (Cuadro 7), corresponde a los trabajadores por cuenta propia, los cuales presentan una tasa de crecimiento promedio interanual de 6,2%, mientras que el conjunto de la ocupación presentó una tasa de crecimiento interanual, durante el mismo período del 3,5%. Se observa que el empleo público ha disminuido su importancia como empleador. En el año 1990 (Cuadro 7), su participación en la ocupación alcanzaba al 19,6% y actualmente su participación en la ocupación alcanza al 14%.

## Cuadro 6

Ocupación Según Ramas de Actividad Económica (Porcentajes) Segundos semestres

Ocupación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, caza y pesca	13.4	12.3	11.5	11.2	14.1	13.4	13.0	9.3	10.0	10.2	10.6	9.6	9.9
Hidrocarburos, Minas y canteras	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	0.9	1.1	1.1	0.9	0.7	0.6	0.5	0.5
Industria Manufacturera	15.5	16.3	16.1	15.2	13.3	13.4	12.7	14.3	13.9	13.8	13.3	12.6	11.7
Electricidad, gás y agua	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5
Construcción	7.7	8.4	8.8	9.2	8.5	8.1	7.6	8.8	8.8	7.6	8.3	8.3	7.9
Comercio	21.1	21.3	21.8	22.5	22.1	22.9	23.0	24.3	25.4	25.9	25.8	26.2	26.8
Transporte, almac. y comunicac.	6.1	5.7	6.2	6.4	6.3	6.1	6.9	6.5	6.5	6.9	6.8	7.0	7.3
Finanzas, seguros y serv. a empresas	5.6	5.7	5.8	6.3	5.8	5.7	6.3	5.4	5.1	5.4	4.9	5.0	4.9
Servicios Comunales, soc. y pers.	28.5	28.3	27.7	27.4	28.2	28.6	28.3	29.2	28.5	28.8	29.0	30.0	30.2
Actividades no especificadas	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo.

## Cuadro 7

Ocupación Según Categoría Ocupacional

Ocupación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	19.6	19.0	18.1	16.9	16.4	17.7	17.1	17.0	15.8	15.1	14.8	14.6	14.0
Sector Privado	80.4	81.0	81.9	83.1	83.6	82.3	82.9	83.0	84.2	84.9	85.2	85.4	86.0
Empleados y Obreros	46.1	47.7	48.8	48.8	45.3	44.1	42.9	45.8	43.5	43.0	41.8	41.6	41.2
Miembros de cooperativas (a)	-	-	-	-	0.1	0.8	1.3	1.1	1.1	1.1	1.5	2.8	4.9
Trabajadores por Cuenta Propia	23.5	23.4	23.5	25.5	30.4	31.2	32.5	30.3	33.2	33.5	35.2	32.0	31.8
Patronos o Empleadores	8.1	7.7	7.8	7.0	6.5	5.7	4.9	5.1	5.0	5.2	5.1	6.6	5.5
Ayudantes Familiares	2.7	2.2	1.9	1.9	1.5	1.2	1.3	0.8	1.4	2.1	1.7	2.3	2.6

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. - :No se consideraba dicha categoría

(\*) Segundos semestres (a):comprende a las sociedades de hecho a partir del mes de octubre del 2001

La capacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte de la economía puede ser descrita por la tasa de cesantía según rama y por la composición de la cesantía según rama. La tasa de cesantía según ramas de actividad económica, como indicador está limitado por el tamaño relativo de la cesantía con respecto a la cesantía en su conjunto. Es por esto, que una rama de actividad económica, puede tener cesantía relativa-

mente alta, pero una capacidad de absorción relativamente baja.

Se puede observar claramente en cuadro No. 8 que la tasa de cesantía de la rama de hidrocarburos, minas y canteras, alcanza al 12,5%, para el segundo semestre, 2002, pero tiene una participación 0,4% en la ocupación.

## Cuadro 8

### INDICADORES DE DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO

	Ocupación (%)	Tasa de ocupación (%)	Desocupación (%)	Tasa de cesantía (%)
Total	100.0	83.8	100.0	14.8
Agricultura, caza y pesca	9.9	91.0	5.1	9.0
Hidrocarburos, Minas y canteras	0.5	87.5	0.4	12.5
Industria Manufacturera	11.7	84.9	10.8	15.1
Electricidad, gás y agua	0.5	89.2	0.3	10.8
Construcción	7.9	72.4	15.6	27.6
Comercio	26.8	85.7	23.1	14.3
Transporte, almac. y comunicac.	7.3	88.8	4.8	11.2
Finanzas, seguros y serv. a empresas	4.9	83.8	4.9	16.2
Servicios Comunales, soc. y pers.	30.2	87.0	23.4	13.0
Actividades no especificadas	0.3	75.2	0.4	0.0

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Cálculos propios

Igualmente, puede ocurrir que una rama de actividad económica, puede tener cesantía y una capacidad de absorción relativamente alta, como es el caso de la industria de la construcción, que presenta una tasa de cesantía de 27.6 % y una capacidad de absorción de fuerza de trabajo del 7.9%.

En la sociedad venezolana algo más de una tercera es el tamaño relativo del empleo moderno privado. En la presente década (Cuadro 9), a excepción de los años 1991, 1992 y 1993, el tamaño relativo del empleo moderno privado, es inferior al 40%. Lo cual constituye una debilidad de la economía, al considerar que en ese estrato del mercado de trabajo están concentradas las capacidades innovadoras para el crecimiento y la expansión de la economía.

## HACIA EL FUTURO

Ciertamente, como queda evidenciado en nuestra historia económica reciente, que cuando se expande el producto crece el empleo, pero queda igualmente evidenciado que el crecimiento económico es insuficiente, porque a amplios sectores que viven en pobreza extrema, los beneficios del crecimiento, simplemente no les llega o les llega tarde, por lo cual es necesario generar políticas activas de empleo de tipo permanente y no esporádicas.

Las políticas activas deben actuar por vía de la oferta y de la demanda. Las políticas de oferta, están destinadas a regular el crecimiento y la calidad de la oferta de trabajo. Las políticas educativas y de mejoramiento del ingreso familiar contribuyen a aumentar la permanencia en el sistema educativo y a la dis-

**Cuadro 9****OCCUPACIÓN POR ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA**

Año	Moderno %	Público %	Privado %	Informal %	Total=100 Miles
1990	57.9	19.6	38.3	42.1	6,448.2
1991	59.2	19.0	40.2	40.8	6,815.7
1992	60.1	18.1	42.0	39.9	7,064.3
1993	59.1	16.9	42.2	40.9	7,140.0
1994	51.2	16.4	34.8	48.8	7,275.4
1995	51.6	17.7	33.9	48.4	7,671.6
1996	51.3	17.1	34.2	48.7	7,902.5
1997	52.3	17.0	35.3	47.7	8,494.7
1998	50.2	15.8	34.4	49.8	8,816.2
1999	48.0	15.1	32.9	52.0	8,741.6
2000	47.0	14.8	32.2	53.0	8,960.9
2001	50.1	14.6	35.5	49.9	9,685.6
2002	48.6	14.0	34.6	51.4	9,786.2

Fuente: INE. Cálculos propios

minución de la deserción, con lo cual se disminuye la presión por entrar al mercado de trabajo, especialmente de los jóvenes y a elevar la calidad de la fuerza de trabajo hacia el futuro. Desde el punto de vista de la demanda, se requiere avanzar en el mejoramiento de la eficiencia productiva de las pequeñas y medianas empresas, de las microempresas y, especialmente, de las empresas del sector de economía social, donde lo característico es el empleo independiente, donde no existe separación entre capital y trabajo.

La política de economía social y del sistema micro-financiero será acertada en la medida que estén dirigidas a la población en situaciones de exclusión social y que los proyectos apoyados sean social y económicamente sustentables y no simples transferencias monetarias.

El empleo socialmente útil no es "productivo" en el sentido tradicional, pero si útil para la sociedad y para aquellos que lo desempeñan. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a lo que Edgar Morin denomina los eco-empleos, donde se destaca la horticultura, el tele-trabajo, entre otros; a los empleos de solidaridad, entre los cuales se encuentran el cuidado de los ancianos, a los inválidos, niños abandonados, cuidadores de parques, recreadores y el caso venezolano las madres cuidadoras de los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario y los empleos de sociabilidad, donde se encuentran las casas

de la cultura y los cafés en las zonas populares.

Finalmente, la superación de los déficits de empleo requieren de una conjunción de políticas; no existe una receta única, porque se complementan unas y otras. Las políticas activas de empleo no tienen capacidad para ser masificadas, de tal manera que en ellas no puede descansar la absorción de la fuerza de trabajo excluida, es necesario políticas macroeconómicas, sectoriales y el apoyo al desarrollo y fortalecimiento del empleo en el sector servicios formado por los empleos socialmente necesarios.

**BIBLIOGRAFÍA**

Indicadores de la fuerza de trabajo. Varios Semestres.  
Instituto Nacional de Estadística (INE)

Anuario de Cuentas Nacionales. Varios años. Banco Central de Venezuela. (BCV)

Santo M Ruesga. (Coordinador). Economía y Trabajo.  
Ediciones Pirámide, S.A. Madrid, 1992.

Espinosa, Juan Guillermo. Economía Neoliberal Vs. Economía Social en América Latina. Dolmen Ediciones, 2001.

República Bolivariana de Venezuela. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social. 2001-2007 de la Nación.

Página 36  
Separación de tema, no tiene contenido

## SITUACIÓN DE SALUD Y NUTRICIÓN EN VENEZUELA

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito ofrecer elementos de análisis de la situación de salud en Venezuela, partiendo de una perspectiva integral de la salud que se aparta de comprenderla como ausencia de enfermedad y la entiende como proceso dinámico, de múltiples dimensiones, en relación con la calidad de vida, que incide sobre los aspectos físicos, mentales y sociales de los individuos y las colectividades para posibilitar el desarrollo de las capacidades intelectuales y creativas de los seres humanos.

De acuerdo con esta concepción, explicar la problemática actual de salud del país supone evaluar condiciones de vida, las cuales se expresan en indicadores de pobreza, acceso al saneamiento ambiental básico, a la educación, a una adecuada nutrición, supone también evaluar el comportamiento de indicadores tradicionales de enfermedad y muerte (mortalidad y morbilidad), es decir ausencia de salud. Además pasa por comprender problemas históricos del sistema de salud de Venezuela que aún perviven y que impactan en la situación de salud, así mismo, dar cuenta de los cambios que se han venido introduciendo a la luz de la nueva Constitución.

Utilizaremos en este trabajo una selección de indicadores que miden diferentes dimensiones y aspectos del proceso salud-enfermedad y sus determinantes.

Se han revisado estadísticas oficiales: censos de población, registros de los servicios de salud, encuestas, datos de vigilancia epidemiológica, así como estudios diagnósticos realizados por instituciones públicas y privadas, académicas y de salud. El acceso y oportunidad de la información es variable. En el caso de algunos datos o indicadores se cuenta con información hasta el 2003 para otros solo se dispone de la información hasta el año 2000.

### PERFIL DEMOGRÁFICO

Los patrones de salud y enfermedad en Venezuela están ampliamente relacionados con el perfil demográfico del país (proporción de hombres y mujeres, distribución de la

**...explicar la problemática actual  
de salud del país  
supone evaluar  
condiciones de vida,  
las cuales se expresan  
en indicadores de pobreza,  
acceso al saneamiento ambiental  
básico, a la educación,  
a una adecuada nutrición...**

**Tibisay Machín**

población en áreas rurales y urbanas, estructura por grupos de edad, esperanza de vida al nacer, fecundidad, tasa de crecimiento, etc). El seguimiento de estos indicadores es fundamental en la planificación y contribuye a direccionar programas, por áreas y grupos específicos de atención.

La población total estimada para el 2001, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de acuerdo al último censo realizado (2000): es de 24.631.200 habitantes de los cuales, 12.390.915 son hombres (50,3 %) y 12.240.985 (49,7 %) son mujeres (Ministerio de Planificación y Desarrollo/ SISOV, 2003)

El 87,2% de la población está concentrada en áreas urbanas y el 12,8% en áreas rurales. Esta desigual distribución territorial de la población, concentrada, básicamente, en las grandes ciudades tiene que ver con el modelo económico desarrollado y ha dado origen a diversos problemas como el de la formación y consolidación de barrios en zonas de alto riesgo, alrededor de las ciudades, en condiciones de insalubridad, hacinamiento e insuficiencia de servicios y de espacios adecuados. (MSDS/PES, 2000)

Venezuela cuenta todavía con una población muy joven, la proporción de menores de 15 años sigue siendo elevada, aunque ha disminuido en los últimos años, al pasar de 38,1 % en 1990 a 33,5% en el 2001; mientras que la población mayor de 65 años ha aumentado al pasar de 3,6 % en 1990 a 4,5 % en el 2001. Este envejecimiento progresivo y natural registrado al disminuir las tasas de mortalidad y fecundidad debe considerarse a la hora de planificar de servicios de atención y Seguridad Social.

### Cuadro 1

POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD. Venezuela 1990-2001

Año	0-4	5-9	10-14	15-64	65 y más
1990	13,8	12,7	11,6	58,2	3,6
1995	12,6	12,3	11,3	59,7	4,1
2000	11,6	11,4	11,1	61,5	4,4
2001	11,4	11,2	10,9	61,9	4,5

Fuente: INE. Boletines de Estadística. Cálculos propios

La esperanza de vida al nacer (EVN) en Venezuela ha aumentado de 60,9 años en 1960-65 a 73,3 en el año 2000, siendo más alta en la mujer (cuadro Nro 2). Se registran diferencias geográficas importantes que reflejan las inequidades existentes en el país. Para el 2001 la EVN era de 73,5 años en el Distrito Capital y de 64,9 años en Delta Amacuro ( MSDS/Dirección de Salud Poblacional, 2003).

## Cuadro 2

### EXPECTATIVA DE VIDA POR GÉNERO:

AÑO	TOTAL (años)	HOMBRES (años)	MUJERES (años)
1960-65	60,9	59,3	62,8
1970-75	66,1	63,3	68,9
1980-85	68,8	65,9	71,8
1990-95	72,0	69,2	74,9
2000	73,3	70,5	76,2

Fuente ILDIS-1995 (Según Censo 1990)

La tasa de crecimiento de la población se ha reducido en la última década. Esta tendencia descendente es consecuencia de la dinámica que ha experimentado la natalidad, el descenso de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Entre 1945 y 1980 la población creció a una tasa promedio de 3,8% anual, a partir de los años ochenta el crecimiento promedio descendió a 2,3 %, pero continúa siendo de las más altas de la región, muy por encima del nivel deseable del 1% anual, mencionado por las Naciones Unidas (OPS/OMS, 2001)

## PERFIL DE LA MORTALIDAD

La tasa de mortalidad general se ha mantenido entre 1995 y el 2001, alrededor de 4,5 x 1000 habitantes .

En el patrón de mortalidad actual, ha desempeñado un papel importante la llamada "transición demográfica": el paso de la sociedad rural a la industrializada que trajo consigo, nuevos hábitos y estilos de vida, aumento en el consumo de alcohol, tabaco, sedentarismo etc. Se habla de "transición epidemiológica", de "acumulación epidemiológica", porque ocupan los primeros lugares las llamadas enfermedades crónicas no transmisibles, propias de los países industrializados y

con una alta proporción de población mayor de 60 años, persistiendo entre las principales causas de muerte de la población, las enfermedades infecciosas fácilmente prevenibles como las diarreas y las infecciones respiratorias, asociadas a la pobreza y la insalubridad y propias de los países en vías de desarrollo (Machín T, 2003)

En el cuadro Nro. 3 se observan las 10 primeras causas de muerte en el país y la evolución de las tasas de mortalidad en el período de 1996 al 2001.

## Cuadro 3

### MORTALIDAD TOTAL, POR CAUSAS Diez principales causas- tasas x 100.000 hab. Venezuela, 1996-2001

CAUSAS	1996-2001						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996-2001
Enfermedades del corazón	95,5	91,5	93,0	91,9	91,4	94,4	↓
Cáncer	61,1	61,6	60,9	62,8	62,9	63,9	↑
Accidentes de todo tipo	30,4	31,8	33,5	33,0	32,8	35,8	↑
Enfermedades cerebro Vasculares	34,1	33,1	32,7	34,4	33,1	33,8	↓
Suicidios y Homicidios	19,2	17,3	17,0	22,2	31,6	32,3	↑
Diabetes	19,9	21,2	20,9	24,1	24,6	25,6	↑
Afecciones del periodo peri natal	25,3	24,2	22,5	22,4	21,8	20,0	↓
Neumonias	12,0	11,8	12,6	11,9	9,8	11,7	↓
Anomalías congénitas	8,6	8,4	8,0	8,4	8,4	8,6	=
Enfermedades infecciosas Intestinales	13,9	10,5	11,2	8,2	7,0	7,5	↓

Fuente: MPD (SISOV-2003), ILDIS: 1995-2002, elaboración propia.

Para el 2001 (últimos datos disponibles) en Venezuela, continúan las enfermedades del corazón en primer lugar seguidas del cáncer en segundo lugar (en los hombres sobresalen: el cáncer de estómago, el bronco pulmonar y después de los 70 el de próstata y en las mujeres el cérvico uterino y el de mama), los accidentes de todo tipo (viales, caídas, envenenamientos, ahogamiento, exposición al fuego) ocupan el tercer lugar.

Otras causas de mortalidad, del cuadro de las veinticinco principales son: Enfermedades del Hígado, Nefritis y Nefrosis, Enfermedades del esófago, estómago y duodeno, Septicemia, Meningitis. Para el 2001 el VIH SIDA ocupa el lugar 15 entre las 25 principales causas de muerte, las Deficiencias de la Nutrición el lugar 17 y la Tuberculosis el lugar 19 (Machín T, 2003)

Dos hechos se destacan en este período 1996-2001, primero, el aumento de las muertes violentas: suicidios y homicidios (pasan al quinto lugar, desplazando a la diabetes y afecciones perinatales. El segundo hecho que hay que destacar, es la disminución de las tasas de mortalidad por afecciones del período perinatal y por infecciosas intestinales. Las infecciosas intestinales aparecen el lugar décimo y las afecciones del período perinatal, salen del cuadro de las cinco primeras causas de muerte y pasan al lugar siete, este hecho se refleja en la tasa de mortalidad infantil que ha descendido de manera importante entre 1996 y el 2000.

El análisis de la mortalidad según la técnica de los años potenciales de vida perdidos (APVP) que toma en cuenta la edad en la cual mueren las personas y no solo el evento de la muerte, asignando un peso diferente a las muertes según el momento en que ocurren, cuanto más prematura es la muerte mayor es la pérdida de vida (OPS, 2003), sitúa en primer lugar a los accidentes de todo tipo, en segundo a las neoplasias malignas y en tercer lugar a los suicidios y homicidios. Si la edad promedio de las víctimas por homicidios es de 30 años y la Esperanza de Vida en el país es de 73 años se están perdiendo por cada víctima 43 años potenciales de vida. Casi 8000 muertes al año que representan cerca de 350.000 años potenciales de vida perdidos en un año. El problema de los accidentes y las agresiones es grave en nuestro país y estas causas solo pueden disminuir con Programas de Promoción de la Salud, Prevención y mejorando las condiciones de vida.

Al analizar la mortalidad por grupos específicos se observa: que la tendencia general de la mortalidad materna, desen-

dente desde 1941, se revierte en la década de los 80. En el período 1996-2001 se registra un aumento en la tasa de mortalidad materna hasta llegar a  $67,2 \times 100.000$  nacidos vivos registrados (n.v.r) (cuadro 4). La tasa mas alta del 2001 se registró en Amazonas ( $153,9 \times 100.000$  n.v.r) y la más baja en Aragua : $32,3 \times 100.000$  nacidos vivos registrados (MSDS/CPCMMI, 2003).

Entre las causas más frecuentes que ocasionan las muertes maternas se encuentran para el 2001: complicaciones relacionadas con el embarazo, parto y puerperio (56%), edema, proteinuria y trastornos hipertensivos (28%), embarazos terminados en aborto (16 %). La contribución de las adolescentes a la mortalidad global es significativa: 40% para el 2001. La mayoría de estas causas son evitables, con control prenatal adecuado y elevando la calidad de la atención perinatal.

Hablamos de calidad considerando que la atención institucional del parto en Venezuela supera el 95,5% para el año 2000. No obstante, se han señalado debilidades en calidad y calidez de la atención (hacinamiento, maltrato, poca capacidad resolutiva de las emergencias obstétricas, alta incidencia de cesáreas, prácticas abortivas de riesgo por embarazos no deseados.

Al lado de esta alta cobertura de la atención institucional del parto, encontramos una cobertura baja de la atención prenatal : 25% para 1998, 30% para el 2000. La mayoría de las embarazadas no cumplen todos los controles normados. El control tardío se estimó en 40 % de las mujeres de menor nivel educativo y los nacimientos de madres adolescentes, en 31%. (MSDS/ Dirección de Salud Poblacional, 2003).

#### Cuadro 4

##### TASAS DE MORTALIDAD MATERNA E INFANTIL- VENEZUELA-1996-2001

Año	MORTALIDAD MATERNA (1)	MORTALIDAD INFANTIL (2) (< de 1 año)	MORTALIDAD NEONATAL (2) (< 28dias)	MORTALIDAD POST NEONATAL(2)
1996	60,4	24,1	14,0	10,1
1997	59,6	21,5	13,0	8,5
1998	51,0	21,4	12,4	9,0
1999	59,3	18,9	11,8	7,9
2000	60,1	17,7	11,5	6,2
2001	67,2	17,6	11,0	6,6

Fuente: MSDS, 2003 (1) X 100.000 n.v.r. (2) X 1000 n.v.r.

Se ha incorporado al "Reporte Epidemiológico Semanal", 2003, a partir de la semana Nro 33 el número de muertes infantiles y maternas, por estado y semanas epidemiológicas.

En cuanto a la Mortalidad Infantil: Puede apreciarse también el cuadro Nro 4, que en el período 1996-2001 se registró una mayor mortalidad neonatal que postneonatal. No obstante, ambas disminuyeron en el período estudiado. La mortalidad neonatal es reflejo, además de otros factores, de la capacidad resolutiva de los servicios de salud, la mortalidad postneonatal habla más de las condiciones de vida. En cuanto a la inequidades: La tasa mas alta de mortalidad infantil

se registró en Delta Amacuro ( 26,1 x 100.000 n.vr.), Portuguesa : 25, 6 y las mas bajas: Anzoátegui: 3,9 (sub-registro?), Falcón: 11,0, y Carabobo 15,8 x 100.000 nacidos vivos registrados.

En el cuadro 5 se presentan las cinco principales causas de mortalidad infantil y su tendencia entre 1997 y 2000. Se puede observar que ha descendido la mortalidad infantil, en este período, a expensas de la disminución de la primera causa: afecciones del período, perinatal: hipoxia, asfixia, afecciones respiratorias, así como por el descenso en las tasas por enteritis y otras diarréicas y por enfermedades del aparato respiratorio.

#### Cuadro 5

MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE- VENEZUELA, 1997-2000

CAUSA DE MUERTE	1997	1998	1999	2000
-Hipoxia, asfixia y otras afecciones respiratorias.	10,6	10,4	9,4	6,3
-Anomalías congénitas	2,7	2,6	2,5	2,6
- Otras afecciones del recién nacido	2,3	2,2	2,2	2,1
- Enteritis y otras diarréicas	2,9	2,9	1,9	1,6
-Enfermedades del aparato respiratorio	1,2	1,2	1,1	0,9

Fuente: MSDS. CPCMMI/2003 tasas x 100.000 n.vr

Al observar las principales causas de muerte en los menores de 1 a 4 años (cuadro 6) debe destacarse que aunque continúan en el segundo lugar las muertes por enteritis y otras

enfermedades diarréicas, han disminuido las tasas de mortalidad por esta causa en el período 1997-2000.

#### Cuadro 6

MORTALIDAD\* GRUPO DE 1-4 AÑOS SEGÚN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE . VENEZUELA, 1997-2000

CAUSA DE MUERTE	1997	1998	1999	2000
- Accidentes de todo tipo	18,1	18,3	19,3	16,2
- Enteritis y otras diarréicas	17,7	18,1	15,4	12,7
- Deficiencias de la Nutrición	8,8	10,5	9,7	11,2
- Anomalías Congénitas	9,0	10,0	9,7	11,1
- Neumonías	11,9	12,4	11,7	10,3

Fuente: MSDS/ 2003 - \* tasas x 100.000 del grupo

En el cuadro 7 llama la atención que en una edad tan temprana, el grupo de 5 a 14 años, los suicidios y homicidios se

encuentren entre las cinco primeras causas de muerte.

### Cuadro 7

#### MORTALIDAD\* GRUPO 5-14 AÑOS SEGÚN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE . VENEZUELA 1997-2000

CAUSA DE MUERTE	1997	1998	1999	2000
- Accidentes de todo tipo	8,0	13,0	12,7	11,1
- Cáncer	3,0	4,0	4,7	4,8
- Anomalías Congénitas	1,3	1,7	2,7	2,5
- Suicidios y homicidios	1,3	1,8	1,9	2,1
- Neumonías	0,9	1,2	1,2	1,5

Fuente: MSDS, 2003 - \* tasas x 100.000 del grupo

### PERFIL DE LA MORBILIDAD

Los registros de morbilidad son generalmente insuficientes y de baja cobertura a nivel nacional. La principal fuente de información es el MSDS, el resto del sector público y el sector privado informan parcialmente, estimándose una cobertura del 44% de los casos correspondientes a la población que busca atención.

Según la Dirección de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud, para el año 2000 las primeras veinticinco causas de

consulta registradas en establecimientos del MSDS son: síndrome viral, asma, diarreas, amigdalitis aguda, fiebre, cefalea, heridas, otros traumatismos, infección urinaria, rinoftaringitis, dolor abdominal, helmintiasis, otitis, hipertensión arterial, faringitis aguda, anemias, piodermitis, dermatitis, abscesos, mialgias, micosis, escabiosis, neuralgias, representando un 62,6% de todas las causas de consulta. En el Cuadro 8 pueden apreciarse las cinco primeras causas de consulta con sus respectivas tasas por 100.000 habitantes para los años 1998 a 2001.

### Cuadro 8

#### MORBILIDAD, CINCO PRIMERAS CAUSAS Tasas x 100.000 hab. Venezuela, 1998-2001

MORBILIDAD	1998	1999	2000	2001
Síndrome Viral	4267,4	5.249,5	4631,5	5021,9
Asma	3068,6	3561,5	3426,9	3581,9
Diarreas	3052,3	3115,2	3331,3	3557,3
Amigdalitis Aguda	2345,5	3045,7	3085,7	3283,4
Fiebre	2784,8	2966,9	2851,1	3029,7

Fuente: MSDS/ Dirección de Vigilancia Epidemiológica- 2003

Otra información importante de morbilidad es la registrada también a través del Sistema de Información de Epidemiología Nacional, correspondiente a enfermedades de denuncia obligatoria, recogidas en los "Reportes Epidemiológicos Semanales" y que constituyen "alertas" sobre enfermedades, fundamentalmente infecciosas, que en determinados lugares y tiempos muestran una incidencia y prevalencia por encima de lo esperado.

Se observa una tendencia mundial en los últimos años a la reaparición, en países en desarrollo de viejas infecciones que habían sido controladas, como el dengue, cólera, malaria, sarampión, tuberculosis, este repunte debido al deterioro de condiciones sanitarias y de vida de las poblaciones. En Venezuela la situación es la siguiente:

**MALARIA:** En el 2003 hasta la semana Nro 36 (período comprendido del 31 de Agosto al 6 de Septiembre) se reportaron 19.514 casos en todo el país. Durante el mismo período del 2002 se reportaron 22.244 casos. Las entidades más afectadas: Sucre, Bolívar, Amazonas, Delta Amacuro y Zulia. Aún cuando se han registrado menor número de casos que el año pasado, la información según semanas epidemiológicas revela una tendencia ascendente en el número de casos. La curva endémica sitúa a Venezuela en situación de alarma.

**DENGUE:** Se reportan avances en el control de esta enfermedad en el período 2001-2003. Hasta la semana epidemiológica Nro. 36 del 2002 se registraron 29.900 casos. En el mismo período del año anterior (2001) se habían registrado 58 597. Para la semana Nro 36 del 2003 (31-08 al 6-9), el número de casos acumulados es de 13.428. No obstante a información según semanas epidemiológicas revela una tendencia ascendente en el número de casos. Para la semana Nro36, el número de unidades notificadoras del país por cada entidad federal totaliza 2513 U.N., con un porcentaje de cumplimiento de envío de la información del 86% (notificaron:2165 U.I.)

**CÓLERA:** en 1994 y 1995 no se registraron casos. En 1997 hubo una epidemia de 2551 casos equivalente a una tasa de incidencia de 11,2 x 100.000 habitantes. En 1999 la tasa de incidencia bajó a 1,6 x 100.000 habitantes y se produjeron 7 defunciones: 4 en Sucre, 1 en Delta Amacuro, 2 en Monagas. En el 2000 se produjeron 4 defunciones, todas en Sucre. Se reportan avances en el control de esta enfermedad en el

período 1999-2002. Para la semana Nro. 36, año 2003, no se han reportado casos de cólera.

**TUBERCULOSIS:** La Tuberculosis bacilifera y las demás formas de esta afección han variado poco en los últimos años. En 1991 las tasas fueron 15,6 y 26,1 x 100.000 habitantes respectivamente. En el 2000 15,0 y 25,2 x 100.000 habitantes.

**SARAMPIÓN:** Ocurrió un brote de sarampión en el 2002 (2.383 casos), 92% de los casos en los estados Falcón y Zulia. No se han registrado casos desde la semana 48 del 2002.

**VHI/SIDA:** En 1999 se registraron 1243 defunciones en el país y en el 2001: 1183. El grupo de edad más afectado es el de 25 a 34 años. Los estados con mayor morbilidad: Distrito Capital y Nueva Esparta.

#### **NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS. DETERMINANTES DE LA SALUD**

Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas/ NBI, utilizados para medir pobreza registran una mejoría entre 1999 y el año 2001, esta mejoría se revierte en el 2002. En el cuadro 9 se aprecia la evolución de la cobertura de los servicios y el empeoramiento de las condiciones para el año 2002. (INE, 2003)

En el cuadro 10 se aprecia la evolución de la cobertura de los servicios: abastecimiento de agua y eliminación de excretas, por vivienda, entre 1981 y el 2002. Como puede verse la accesibilidad de la población a estos servicios ha aumentado entre 1997 y el año 2002.

De acuerdo con los estudios de FUNDACREDESA sobre condiciones de vida y movilidad social el Dr. Méndez Castellano señalaba en 1998 "... se observa una creciente y peligrosa desproporción entre los diferentes estratos de nuestra población". Los estratos sociales I y II (que agrupan los recursos económicos y humanos más calificados) representan tan solo el 7,35% de la población para 1997. El estrato III representa el 11% de la población y los estratos IV y V suman el 81,6% para ese año. El estrato V (pobreza absoluta) y el estrato IV (pobreza relativa), por la acumulación de carencias en lo biológico y en lo socioeconómico "constituyen una "carga social" que necesita ayuda perentoria y bien planifica-

da para ponerla en camino de dejar de serlo." (F CAVENDES,1998). Los datos más recientes de este estudio, publicados en el año 2001, indican algunas variaciones al pasar el estrato I y II de 7,35 a 7,97% el estrato III de 11% a 12%, produciéndose un leve descenso en los estratos IV y V al pasar

de 81,65 a 79,9%. No obstante, aún cuando estos datos muestran una discreta mejoría, sigue vigente la observación del Dr. Méndez Castellano sobre la peligrosa desproporción entre los diferentes estratos de nuestra población (FUNDA-CREDESA, 2001)

#### Cuadro 9

##### INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)- VENEZUELA 1997-2002

NECESIDADES	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% Hogares con:						
-Menores de 7-15 años que no asisten a la escuela	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9
-Hacinamiento	13,7	14,8	15,0	15,3	14,3	16,4
-Viviendas inadecuadas	4,9	6,6	5,9	5,7	5,4	9,5
-Sin servicios Básicos	17,6	15,7	14,7	15,7	14,7	17,1
-Alta dependencia económica	6,9	6,2	6,4	6,5	6,0	5,7
Pobres (NBI) %	28,2	28,9	29,3	30,1	27,8	31,2

Fuente. Encuesta de Hogares por Muestreo INE/Reporte Social 2003 (1er Semestre de cl/ño

#### Cuadro 10

##### SERVICIOS/VIVIENDA/ PORCENTAJES

SERVICIOS	1981	1990	1997	2002
Abastecimiento de agua:				
Acueducto	78,9	82,6	92,1	92,5
Pila pública	4,0	3,6	0,7	0,4
Camión	4,8	4,9	2,3	2,4
Otros	12,3	9,0	4,8	4,7
Eliminación de Excretas:				
Poceta a cloacas	56,6	64,0	71,7	72,8
Poceta a pozo séptico	14,7	16,6	16,2	15,7
Letrina	12,4	9,0	4,4	5,6
No tiene	16,3	10,8	7,7	6,6

Fuente: INE / 2002

## SITUACIÓN NUTRICIONAL EN VENEZUELA

La adecuada nutrición es una de las necesidades básicas más importantes y de las más difíciles de satisfacer por la complejidad del problema nutricional.

La malnutrición, tanto por déficit como por exceso, resulta de la interacción de procesos biológicos, ecológicos, sociales, económicos y culturales, en los que intervienen un conjunto de factores que determinan la cantidad y calidad de nutrientes ingeridos y utilizados y que tienen que ver con la disponibilidad de alimentos en el país, la capacidad de las familias para adquirirlos y una vez consumidos, con el aprovechamiento por parte el organismo asociado esto al estado de salud del individuo.

Los indicadores seleccionados para el diagnóstico de la situación nutricional miden el problema en las diferentes etapas del proceso de la enfermedad, donde intervienen los factores mencionados.

### 1- DISPONIBILIDAD ALIMENTARIA

(Consejo Nacional de Alimentación/ CNA, 2001)

La información correspondiente a la oferta de alimentos para consumo humano se obtiene a través de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA), publicadas anualmente por el Instituto Nacional de Nutrición, desde 1949.

A través de esta herramienta se puede conocer el grado de adecuación de las disponibilidades alimentarias (de 14 grupos de alimentos), en términos de energía y nutrientes de acuerdo a los requerimientos establecidos para mantener un buen estado nutricional. Las HBA aportan además, información sobre producción nacional, importación y exportación de alimentos que permite conocer el grado de autonomía, suficiencia, estabilidad.

Las últimas HBA publicadas corresponden al año 2000. La serie histórica 1990-2000 revela que la disponibilidad de energía alimentaria per cápita de los venezolanos alcanzó un máximo en 1992 (2377 Kcal/persona/día). Desde entonces se ha mantenido una tendencia descendente, encontrándose para 1999 el valor más bajo de la década (2125 Kcal/persona/día) y una ligera recuperación para el año 2000 (2115 Kcal/persona/día). De acuerdo con los requerimientos establecidos para la población venezolana: 2300 Kcal/p/día, según la revisión publi-

cada en el año 2000, la situación encontrada, al comparar disponibilidades con requerimientos de la población, es de insuficiencia crítica (por debajo del 100% de adecuación).

En relación a las proteinas durante este período, la disponibilidad fluctuó entre 57 y 65.8 gr/ persona/día, el valor máximo de la década: (65.8 gr./persona/día) se registró en el año 2000 y se encuentra apenas por encima de las necesidades establecidas para la población venezolana y que es de 65 g/día.

En el caso de los micronutrientes (hierro, vitamina A, tiamina, riboflavina, calcio) los niveles de suficiencia de la oferta para el período 1990-2000, se encuentran en situación crítica para el calcio y la riboflavina. Para los otros micronutrientes (hierro, vitamina A, vitamina C) la suficiencia es plena.

### 2- CONSUMO DE ALIMENTOS (FUNDACREDESA, 2001)

La información sobre consumo de alimentos existente actualmente en el país proviene fundamentalmente de los estudios que hacen las escuelas de nutrición en pequeños grupos poblacionales, por otra parte de los estudios de FUNDACREDESA, en este caso, sobre adquisición de alimentos para el grupo familiar (no refleja distribución intra familiar).

Para el año 2000-2001 de acuerdo al último estudio publicado por FUNDACREDESA, se evaluaron: 823 familias del Área Metropolitana y 1961 de las principales ciudades del interior del país (FUNDACREDESA, 2001) y los resultados fueron los siguientes:

a) En todos los estratos sociales se observó un consumo de proteinas por encima de los requerimientos estimados para dichos grupos (144%, 134% y 130% de adecuación, para los estratos III, IV y V respectivamente.

b) El consumo de energía en las familias encuestadas del Área Metropolitana, se ubica por encima de sus requerimientos 115%, 107 y 105, para los estratos III, IV y V respectivamente. Las familias del interior del país presentan un consumo menor que las del área Metropolitana, pero cubriendo también sus requerimientos (cuadro 11). Aquellas familias con puntuaciones 19 y 20 (pobreza crítica según Graffar) dentro del Estrato V, que habitan zonas de alta peligrosidad lo cual imposibilita la recolección del dato podrían presentar problemas desde el punto de vista de consumo y aprovechamiento.

c) La adecuación de las vitaminas y minerales se ubica por encima de los requerimientos estimados en las familias de la muestra total y en todas las clases sociales evaluadas. En el caso de los minerales la adecuación del hierro se ubica por encima de los requerimientos. Solo el calcio presenta un

importante déficit del 19%, 26% y 34% para los estratos III, IV y V respectivamente.

Se debe destacar que los datos en el ámbito familiar son promedios y que es difícil analizar las diferencias en los consumos de energía y nutrientes

#### Cuadro 11

##### ADECUACION DEL CONSUMO APARENTE\* DE ENERGIA Y NUTRIENTES PRINCIPALES CIUDADES DEL PAIS, AÑO 2001

CONSUMO	AREA METROPOLITANA DE CARACAS		PRINCIPALES CIUDADES DEL INTERIOR	
	Estrato IV	Estrato V	Estrato IV	Estrato V
Energía (Kcal)	107,3	104,9	101,8	99,9
Proteínas (g)	134,8	130,6	129,0	121,6
Vitamina A (ER)	229,4	215,5	214,1	209,0
Tiamina (mg)	194,6	193,5	190,2	189,0
Riboflavina (mg)	209,4	202,1	196,8	188,3
Niacina (mg)	211,7	211,3	206,7	201,7
Ácido ascórbico (mg)	191,4	162,6	196,5	170,5
Calcio (mg)	73,6	65,6	69,6	62,0
Fósforo (mg)	210,3	201,1	201,4	190,7
Hierro (mg)	173,7	168,0	166,7	156,3

FUNDACREDESA. Estudio Situación de Vida y Movilidad Social. 2001

\*Consumo aparente porque es adquisición de alimentos por el grupo familiar (expresado en porcentaje de adecuación).

Un hecho que merece la pena destacar, registrado por este estudio de FUNDACREDESA es la tendencia en la Lactancia Materna. Al comparar las madres que en 1987 ofrecieron lactancia exclusiva durante el primer mes de nacidos con el número de madres que lo hicieron en 1999, se observa un aumento considerable de 16% a 74%. Este importante aumento, "posiblemente se debe al la insistencia sobre la importancia de la lactancia materna exclusiva, para el niño y al alto costo de las fórmulas lácteas mal denominadas maternizadas"

#### 3-DESNUTRICION EVIDENTE. DÉFICIT Y EL EXCESO NUTRICIONAL EN MENORES DE 15 AÑOS SEGÚN INDICADORES ANTROPOMETRICOS

Para el período 1990-2002 la información del SISVAN (cuadro 12), correspondiente a indicadores antropométricos, refleja lo siguiente: se registraron disminuciones en los porcentajes de déficit entre 1993-1992 y en el año 2000 y por otra parte, repuntes del déficit en 1995 y en el 2001: los valores más altos de déficit, según los indicadores Peso para la Edad y Combinación de indicadores en la década se registraron en 1996 y para Peso Talla en 1992.

#### Cuadro 12

##### TENDENCIA DEL DEFICIT NUTRICIONAL DE MENORES DE 15 AÑOS, SEGÚN GRUPOS DE EDAD PORCENTAJES - VENEZUELA 1992-2002

EDAD	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<2 años P/E*	13,6	12,7	12,6	13,8	14,4	14,1	14,5	13,0	11,9	12,6
2-6 años C.I.**	25,3	23,7	23,2	23,8	24,0	24,4	24,7	23,4	22,4	23,5
7-14 años C.I	33,2	29,0	27,5	27,9	27,5	26,7	26,1	25,6	24,4	25,3
<15 años P/T*	12,8	12,2	11,4	11,6	11,9	11,8	12,5	11,7	11,3	12,3

Fuente: SISVAN. Componente Menores de 15 años-1992-2003. \* P/E y P/T Peso para la Edad y para la Talla

\*\* C.I. Combinación de Indicadores de desnutrición actual y crónica.

#### **4- HAMBRE OCULTA. DEFICIENCIA DE MICRONUTRIENTES**

Bajo el gran problema de la desnutrición caloría proteica existe una amplia gama de trastornos causados por deficiencias específicas de micronutrientes (vitaminas y minerales) que en algunos casos ocasionan gran daño a la salud, sobre todo a los grupos más vulnerables: niños y niñas, embarazadas, grupos excluidos. Estos trastornos constituyen lo que se ha llamado "Hambre Oculta".

Un problema nutricional grave en la última década, que debe ser abordado adecuadamente, es el de la anemia y la deficiencia de hierro, en embarazadas y menores de tres años. Más del 40 % de las embarazadas evaluadas (FUNDACREDESA,2001) para el año 2001, correspondientes a estratos III, IV, V, según Graffar Mendez Castellanos presentaron anemia, que las hace más vulnerables en el momento del parto. El Programa de Suplementación con hierro, ácido fólico y polivitaminas tienen una cobertura muy baja y debilidades en cuanto a su componente educativo que mejoraría la adhesión a las indicaciones sobre la toma de suplementos (INN/ PRONAMIN, 2003) En menores de 2 años evaluados en este mismo estudio, se encontraron prevalencias de 47,9% (Anemia), 46,6% (Deficiencia de hierro) en el grupo perteneciente al Estrato V del Área Metropolitana y de 54,3% y 56,4 de anemia y deficiencia de hierro respectivamente, en los menores de 2 años del interior del país. Esta situación prácticamente no ha variado en los últimos años.

Otro problema de "Hambre Oculta" que debe ser mejor estudiado es el de la deficiencia de calcio, la cual está asociada a diversos trastornos como la osteoporosis, enfermedades cardiovásculares, diabetes y obesidad. No existen estudios nacionales clínicos sobre la situación de esta carencia pero la información de las Hojas de Balance de Alimentos, revelan una disponibilidad de este micronutriente en el país extremadamente baja así mismo los estudios de FUNDACREDESA registraron un bajo consumo de este micronutriente.

En cuanto a la deficiencia de yodo, que llegó a representar un problema de salud pública en la región andina constituye hoy un problema controlado mediante acciones emprendidas y que deben sostenerse, por instituciones públicas y privadas y con participación activa de la comunidad.

#### **5- MORTALIDAD POR ENFERMEDADES NUTRICIONALES:**

La tasa de mortalidad total por desnutrición pasó de 4,3 a 3,9 x 100.000 entre 1999 y el 2001 respectivamente. Los más afectados fueron los menores de 2 años

#### **6- A MODO DE RESUMEN:**

Los problemas nutricionales existentes en Venezuela, tanto por déficit como por exceso, de acuerdo con la información disponible, se mantienen sin variaciones importantes en la última década.

En el grupo de los problemas por déficit: la inseguridad alimentaria familiar, la desnutrición crónica y la deficiencia de algunos micronutrientes entre los que destaca el hierro siguen siendo los principales problemas, afectando a una proporción importante de la población más vulnerable, como son las embarazadas, menores de tres años y familias pobres.

En el grupo de la malnutrición por exceso, la obesidad y uno los problemas asociados a esta, como es la diabetes, muestran una tendencia ascendente, no así las enfermedades cardiovasculares que registran un pequeño descenso en los últimos cinco años.

A juzgar por la situación encontrada y la evolución de los problemas en la última década, las respuestas no han sido efectivas

Un conocimiento suficiente de los problemas existentes es fundamental por lo que deben revisarse y mejorarse los sistemas de indicadores utilizados para el diagnóstico de la situación. Por otra parte la vigilancia y monitoreo de los problemas nutricionales debe articularse a los planes y acciones, estableciéndose prioridades de acuerdo a los problemas detectados y dando respuestas pertinentes, de acuerdo con la situación.

Un elemento fundamental en el abordaje de los problemas y su tratamiento, es la participación activa de la comunidad organizada. Está suficientemente demostrado la efectividad de la participación comunitaria. Los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejor sus metas y crean autosustentabilidad si las comunidades a las que se desea favorecer participan desde el inicio y a lo largo de su desarrollo

y comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación

### **RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS DE SALUD**

“La representación de necesidades satisfechas y no satisfechas caracterizadas por grupos de edad, género, ocupación, clases sociales y territorios sociales, estableciendo naturaleza y dimensiones de los déficits y las brechas en cuanto de salud y calidad de vida debe ser el punto de partida de la gestión en el sector y el instrumento más potente para propiciar cambios, porque es la evidencia del desafío al cual debemos responder, más aún si ello se hace en forma participativa y acordando compromisos públicos, de responsabilidad en articulación con otros actores involucrados, lo cual hará que las necesidades representadas se conviertan en metas socialmente movilizadoras.” (Plan Estratégico Social /PES- 2000-2007)

Los problemas de salud están en gran parte determinados por la respuesta social dada para afrontarlos. Las respuestas que en el país se dieron en los últimos 20 años, en marco de un modelo de desarrollo excluyente produjeron un debilitamiento de la responsabilidad del Estado, mientras aumentaron las inequidades. A juzgar entonces por los problemas existentes y su evolución puede señalarse que las respuestas no fueron pertinentes o efectivas.

Uno de los elementos clave para explicar la situación de salud

es entender el modelo tradicional de atención en el sector, caracterizado por una concepción medicalizada centrada en la enfermedad y no en la salud, fragmentada favoreciendo por un lado lo curativo y por otro lo preventivo. El acento puesto en los hospitales más que en el primer nivel de atención, y sin la participación protagónica de la comunidad..

No obstante, merecen destacarse algunos hechos positivos:

- Con la promulgación de la Constitución en 1999 se inicia la construcción de un nuevo marco de referencia, con las directrices para garantizar los derechos consagrados en la Constitución. “A fin de fortalecer capacidades institucionales para ejercer la rectoría de las políticas orientadas a mejorar la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad se formuló el Plan Estratégico Social 2001-2007, instrumento para la implantación de un nuevo pensamiento en políticas públicas que dé respuesta a los desafíos planteados en la Constitución y se elaboraron documentos de referencia para posibilitar la reflexión y la movilización en torno a los temas de la reforma institucional del sector” .

-Se registran avances en el plano legislativo al aprobarse de la Ley Orgánica de Seguridad Social y en discusión la de Salud . En el cuadro 13 puede verse el incremento del Gasto Social en el período 1996-2000, debe evaluarse su distribución de acuerdo a las prioridades detectadas.

---

### **Cuadro 13**

#### **INVERSIÓN EN SALUD. Venezuela 1996-2002**

AÑO	GASTO SOCIAL % PIB	GASTO EN SALUD % DE PIB	PRESUPUESTO MSDS % P. NACIONAL	GASTO EN EDUCACION % DE PIB
1996	7,1	0,8	s.d	2,1
1997	9,5	1,4	s.d	3,5
1998	7,8	1,3	s.d	3,2
1999	9,0	1,3	5,5	3,3
2000	10,7	1,8	7,0	3,6
2001	11,8	1,3	8,5	4,7
2002	10,7	2,1	8,0	4,6

Fuente: MPD, SISOV-2003

En los cuadros 14 y 15 pueden apreciarse un aumento en la cobertura del Programa Ampliado de Inmunizaciones para el año 2001. Se presentan porcentajes de población cubierta.

En el conjunto de actividades de Promoción de la Salud destaca las Campañas contra el Dengue, Córera, Sarampión, Promoción de Estilos de Vida Saludables para disminuir morbilidad por Enfermedades Cardiovasculares, Guías de Alimentación para grupo prioritarios. Una de las prioridades del MSDS ha sido la Promoción de la Lactancia Materna y la creación de Bancos de Leche Humana que permiten la atención de los bebés prematuros y de bajo peso, que han demostrado su impacto en la mortalidad infantil.

Junto a estas actividades de promoción de la salud y prevención de enfermedades, se están desarrollando una serie de Proyectos dirigidos a grupos vulnerables y excluidos. Algunos de carácter coyuntural y con el propósito de solucionar problemas urgentes existentes en la población como son : PROSA (PROSALUD) operativos cívico militares de atención médica y quirúrgica.

Otros más estructurales dirigidos a disminuir brechas y necesidades existentes y a la promoción de calidad de vida, como son las BOTICAS POPULARES, MULTIHOGARES PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MUJERES, BARRO ADENTRO Y COCINAS COMUNITARIAS.

#### Cuadro 14

##### COBERTURA PROGRAMA DE VACUNACIONES. Venezuela (1996-2001)

AÑO	Anti Sarampión	Triple Bacteriana	Tuberculosis BCG	AntiPolio
1996	63,8	56,6	90,2	72,7
1997	68,0	59,7	89,1	76,0
1998	91,5	39,0	82,1	62,4
1999	83,9	75,6	97,5	86,3
2000	83,8	77,2	99,3	86,1
2001	97,5	86,9	97,9	89,8

Fuente: (MSDS/ Dirección de Vigilancia Epidemiológica-2003

#### Cuadro 15

##### AMPLIACIÓN PROGRAMA DE INMUNIZACIONES

AÑO	ANTIHAEMOFILUS INFLUENZAE	ANTI HEPATITIS B*	ANTI AMARILICA **
2000	2,2	4,6	17,3
2001(b)	34,5	54	27,9
2002(b)	58	60,2	25

MSDS, 2003. D. Vigilancia Epidemiológica (b) cifras provisionales

\*para niños de 1 año

\*\*para niños de 1 año

## RESUMEN

El deterioro de las condiciones de salud de la población venezolana, expresado en el comportamiento, registrado en la última década, de indicadores examinados habla de que las respuestas dadas a los problemas detectados, no fueron pertinentes o efectivas.

El modelo de gestión asistencialista, centrado en la enfermedad ha demostrado su ineficiencia.

En los últimos cuatro años, en el marco de otro enfoque del papel del estado y de la comunidad organizada, se vienen realizando una serie de acciones todavía insuficientes por la magnitud de los problemas existentes. No se logrado revertir el colapso del Sistema de salud.

Para alcanzar coberturas efectivas de las poblaciones más necesitadas debemos avanzar hacia la organización de una sociedad que en su conjunto asuma como fin el bienestar de las personas

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de la Alimentación/ CNA (2001). Informe Nacional al Comité de Seguridad Alimentaria sobre Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación (2000-2001)

Fundación CAVENDES, 1998 Vol 11, Nro 1 Nutrición Social pp.106-114

FUNDACREDESA( 2001), Situación de Vida y Movilidad Social.1995-2001 tomo 2, pp.377.

INE (2003). Reporte Social/ Segundo Semestre 2002

Instituto Nacional de Nutrición (2002) .SISVAN. Situación Alimentaria y Nutricional. Diciembre 2001

INN/ Programa Nacional de Micronutrientes /PRONAMIN (2003) Suplementación con Micronutrientes a Grupos Específicos. Abril, 2003.

INN (2002) Nutrición Comunitaria " Conceptos, Métodos, Propuestas".

Machín, T. (2003) I Congreso por la Salud y La Vida. Cuadernos para el Debate, Nro 2. Septiembre

Ministerio de Planificación y Desarrollo / MPD (2003) Sistema de Indicadores Sociales para Venezuela /SISOV. Junio 2003

MSDS, Estadísticas de Mortalidad 1999-2001

Ministerio de Salud y Desarrollo Social /MSDS (2000) . Plan Estratégico Social (PES 2002-2007) Noviembre 2000

MSDS/ Dirección de Salud Poblacional (2003). Lineamientos Generales para la Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva. Abril 2003

MSDS/ CPCMMI (2003) Comité para la Prevención y Control de la Mortalidad Materno Infantil, Informe 2003

MSDS /ALERTA (2003). Reporte Epidemiológico Semanal Año 9, Nro36 -2003

OPS/OMS (2001) Situación de Salud en las Américas , 2001

OPS (2003) Boletín Epidemiológico, Vol 24, Nro 2-Junio 2003.

Página 50  
Separación de tema, no tiene contenido

## SEGURIDAD SOCIAL

### INTRODUCCIÓN

Una de las señales más notorias de las honduras de la crisis de nuestra sociedad se expresa en el dramático deterioro de las instituciones que se ocupan de la seguridad social. Quizás sea posible establecer relación directa entre tal hecho y la pobreza, cuyas consecuencias se acentúan en la medida que la protección social se vuelve una calamidad.

La necesidad de emprender una reforma que ataque las carencias del seguro social es reconocida por todos los actores (sociales y políticos), no obstante, resultan paradójicas las enormes dificultades para llevarla a cabo, al punto que, conservando las distancias, luego de cuatro años de gobierno pareciera que estamos ante una encrucijada similar a la de 1998.

En aquella ocasión, el triunfo electoral del hoy Presidente, con la consiguiente emergencia al poder de buena parte de los detractores del Acuerdo Tripartito de 1997 y de las leyes que le sucedieron, dejó sin piso político suficiente la entrada en vigencia de normas cuya aplicación requería del concurso del Ejecutivo Nacional.

La nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social pronto cumplirá un año de aprobada sin que haya indicios serios de que sea posible ponerla en ejecución. Los Ministros de la economía han expresado dudas sobre su factibilidad financiera y no existe en el gabinete un liderazgo que se ocupe de explicar sus virtudes (reales o aparentes) y crearle el soporte indispensable para que las instituciones que ordena crear comiencen a dar señales de vida.

En opinión de quien esto escribe el tiempo político del equipo de gobierno para implantar esa reforma se agota inexorablemente. Los consensos requeridos son inexistentes y es visible la ausencia de un liderazgo que haga suyos los mandatos de la referida ley. De modo que no es aventurado concluir que continuaremos discutiendo sobre la necesidad de una reforma, cada vez más urgidos por el deterioro de instituciones y servicios y por la desesperanza de quienes, con todo derecho, esperan tener la posibilidad de acceder a servicios de salud

**Para que los propósitos reformistas avancen, es necesario superar los obstáculos interpuestos por la ideologización de los cambios y la falta de sentido práctico que le es consustancial, como la ausencia de diálogo entre los actores sociales**

**León Arismendi**

decentes y pensar su vejez con menos aprehensiones, amen de aquellos que aspiran recibir contraprestaciones que le de sentido a contribuciones que rigurosamente le son deducidas de sus salarios.

En estas notas vamos a insistir en los obstáculos que habrían de superarse para que los propósitos reformistas avancen. Uno (quizás el mas importante) es la ideologización de los cambios y la falta de sentido práctico que le es consustancial, otro es la ausencia de diálogo entre los actores sociales fundamentales y la necesidad de explorar puntos que hagan posible reestablecerlo y adoptar decisiones que no deberían esperar más.

### ¿CUÁL REFORMA?

Como nos enseña Fernando Sabater, en su "Política para Amador", una de las diferencias elementales entre humanos y animales deriva de la conciencia que tienen los primeros de lo inexorable que resulta la muerte; tanto, que a lo largo de los siglos hemos dedicado enormes esfuerzos por evitarla o postergarla. Las campañas contra las endemias y las más sofisticadas salas de terapia intensiva tienen en común el afán humano por prolongar la vida o, como dice el mismo filosofo, por vivir más y mejor.

Los sistemas de seguridad social se ubican en esa perspectiva. No es casual que se haya convertido en meta de las sociedades la protección de sus ciudadanos desde su nacimiento hasta la muerte. Luego, la eficacia de los programas y de las instituciones será medida en función de cuanto han logrado mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios, otorgando, entre otros buenos servicios médicos y seguridad en los ingresos, una vez que las fuerzas propias no sean suficientes para mantener el sustento.

La organización Internacional de Trabajo (OIT) sostiene que:

"La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la

paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. Tráves de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia<sup>1</sup>.

Desde esa óptica, el debate sobre la reforma de la seguridad social debería tener mucho más sentido práctico en lugar de diluirse en interminables polémicas ideológicas que impiden adoptar políticas de Estado sostenibles en el tiempo. La lucha por superar la pobreza no debe seguir siendo objeto de retórica y la ausencia de seguridad social no hace más que intensificar sus perniciosos efectos. El diálogo social sigue siendo el modo civilizado como la sociedad procura que opiniones e intereses distintos puedan hacerse compatibles y se asuman los compromisos que permitan, a todos, vivir más y mejor.

Sentido práctico, visión de futuro y consenso social son piedras angulares de cualquier reforma exitosa. Lo lamentable es que no sean esos los parámetros sobre los que descansa la vigente ley de seguridad social. Por el contrario, las circunstancias de su aprobación revelan que solo contó con los votos oficiales y en su contenido es visible una conjunción de ideología con buenas intenciones, que termina minando sus posibilidades de ejecución.

Como suele ocurrir, los dogmas pretenden sustituir a la realidad y terminan convirtiéndose en una traba más, un obstáculo adicional en un camino, de suyo, empedrado.

## IDEOLOGÍA Y CONSTITUCIÓN

Las normas de la Constitución sobre seguridad social, para decirlo en la jerga marxista clásica, expresan la ideología de parte de los grupos que llegaron al poder con el hoy Presidente. En ellas es perceptible un pase de cuentas a los actores que lideraron la reforma laboral y de seguridad social aprobada durante el anterior gobierno, respecto de la cual se asumió que debía ser borrada para siempre.

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo: SEGURIDAD SOCIAL. UN NUEVO CONSENSO. Pp1-2

Así, los nuevos actores pusieron todo su empeño en deshacer los consensos sociales y políticos que le sirvieron de base a la aprobación parlamentaria de aquella iniciativa. Empeñados en desandar los caminos y refundar todo, se desdeñó un costo político que habían encajado sus predecesores y se optó por comenzar de nuevo, aunque sin muchas novedades programáticas o conceptuales pues, a fin de cuentas, el estatismo no es un invento de la llamada revolución bolivariana.

Los preceptos constitucionales sobre la materia prefiguran el tipo de régimen que se aspira diseñar y cierra las puertas a una de las opciones en boga como la suposición de la intervención de los particulares en la administración de los recursos del sistema. De esa manera todas las apuestas se hacen a la eficacia del Estado en una tarea que viene haciendo con poco éxito.

El sentido común recomienda no imponer ese tipo de compromisos en las constituciones, pues los dispositivos de estas son mucho menos permeables a eventuales cambios que las leyes pudieron introducir. Sin embargo la mitología revolucionaria asume que de ese modo se dejaría enterrada, por los siglos de los siglos, cualquier pretensión del "capitalismo salvaje" que tenga por objeto hacer negocios con las necesidades de las personas.<sup>2</sup>

Hacen abstracción de que ideologizar una normativa, cuya aplicación demanda consensos de actores diversos, constituye un escollo difícil de superar en una sociedad democrática.

Y no se trata de colocarse en la acera de quienes satanizan al Estado y se empeñan en hacerlo ver como la fuente de todos los males. La responsabilidad del poder público en la gestión de la seguridad social es obvia. Se trata de un derecho fundamental cuya garantía es responsabilidad estatal pero, ese cometido será más factible integrando a los distintos actores sociales en la ejecución de los programas. Participación que encuentra otra justificación en el origen de los recursos que se

<sup>2</sup> Olvidan, nada más y nada menos, que los Estados no producen aspirinas y que la industria químico farmacéutica amasa fortunas a esa tragedia humana que implica no ser inmunes a los virus y tenerle terror a la muerte, amen de ser alcanzados por la vejez y estar expuestos a que algún órgano vital se niegue a cumplir su tarea. También omiten los pontífices de la lucha contra el lucro neoliberal que a los productores de insumos para la salud les importa poco quien les compra, sobre todo si les pagan.

utilizan para atender las prestaciones que se ofrecen y que hacen legítimo el derecho de los contribuyentes a exigir transparencia en la administración, participación en la gestión y servicios adecuados.

La intervención de los particulares en planes de protección social se encuentra en los mismos orígenes de aquellos. La competencia estatal en la organización de lo que hoy conocemos como seguridad social obedece a la necesidad de extender la cobertura a colectividades más amplias, para lo cual fue menester concentrar los recursos y hacer más equitativo su uso. La solidaridad (intergeneracional y social) son el resultado de una largo proceso en el cual las sociedades han logrado comprender que la cobertura de las contingencias y las previsiones para evitarlas sobrepasan el interés individual de cada quien. La conciencia social de esas carencias justifica la responsabilidad estatal en la dirección de los sistemas. No obstante, insistimos, ello no es óbice para que los particulares asuman responsabilidades y coadyuven con los gobiernos en el cumplimiento de aquella misión.

Los redactores de nuestra Constitución (y de la ley que mueve estos comentarios) parecen estar convencidos de que la seguridad social o es pública o no existe. Dato lamentable que hará remotas las posibilidades de que esa normativa pueda aplicarse.

### **MIENTRAS TANTO Y POR SI ACASO**

Dejó dicho José Ignacio Cabrunas que una de nuestras peculiaridades como sociedad consiste en eternizar la provisionalidad, colocar parches o dejar las iniciativas a medio camino. No es ese el terreno en el cual queremos ubicarnos, pero la necesidad de emprender acciones que alivien las carencias de los más necesitados tiene la urgencia de evitar que tan precaria situación siga empeorando. Mas temprano que tarde tendremos que emprender en firme los cambios indispensables para que la protección social funcione y alcance a las grandes mayorías.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales tuvo sus buenos momentos pero ya nadie los recuerda. Sus éxitos iniciales han sido minimizados por el impacto de su declive. Hoy es parte de la institucionalidad en crisis, estandarte de mala

administración y de pésimos servicios. El pago de las pensiones a sus actuales beneficiarios, que es uno de los compromisos que se atiende con regularidad, tiene como premisa la decisión adoptada en los acuerdos tripartitos que condujo a crear un fondo aparte (fuera del IVSS) que impidiese que dichos recursos se esfumases sin llegar a sus destinatarios.

La legislación del 98 había previsto sustituir a dicho instituto transfiriendo su red hospitalaria a gobiernos regionales y locales. El resto de sus competencias tendrían como destinatarios a las nuevas instituciones que se ocuparían de la gestión de la seguridad social. El actual gobierno fue cautivado por la idea de emprender nuevos planes de reestructuración y, a tales fines, derogó la legislación que servía de soporte a la transición. Pero como en la parodia del perro mordiéndose la cola, la nueva ley ordena liquidar al IVSS y sustituirlo por nuevos organismos, en tanto que los hospitales serían integrados al sistema nacional de salud. Una diferencia básica con el proceso anterior consiste en aquél tenía como soporte los acuerdos que involucraban al movimiento sindical en la reforma; este tiene altas posibilidades de encontrar una dura resistencia, especialmente en ese sector.

Sin embargo, habida cuenta que la ley aprobada, en lo que respecta a la integración de un sistema nacional de salud, puede ser objeto de consensos, sería pertinente insistir en hacerlos posible.

Las críticas del movimiento sindical al régimen de salud son puntuales. Los más álgidos se centran en cuestionar la obligación de cotizar que se impone a los trabajadores asalariados, toda vez que si el régimen garantiza servicios a todos los ciudadanos lo lógico es que su financiamiento se haga con impuestos generales; de lo contrario los trabajadores terminarían haciendo una doble aportación para obtener las mismas prestaciones de quienes no contribuyen.

Un segundo problema viene dado por la existencia de planes de salud (seguros de HCM) consagrados en los convenios colectivos, a cuya permanencia, por razones obvias, los trabajadores se negarán a renunciar. El sistema tendría que dar señales inequívocas de eficiencia para que esa posibilidad se considere. El punto controversial es que si se insiste en cotizaciones patronales para financiar el sistema general la pre-

sión de estos para deshacerse de la obligación contractual no se hará esperar y el aumento de los costos será un sólido argumento.

### **LA INELUDIBLE TRANSICIÓN**

Una simple evaluación del modo como está estructurado nuestro mercado de trabajo conduce a registrar que, de la población en edad de trabajar queda en el mercado formal apenas el veintinueve por ciento (29%), puesto que el desempleo abierto alcanza al 18% y los trabajadores informales ascienden al 53%. Esto significa que el 70% de la fuerza de trabajo carece de protección social o está al margen del sistema formal.

Tan brutales indicadores deberían bastar para declarar de urgencia la adopción de medidas que nos permitan emprender los cambios necesarios para reconstruir el sistema y garantizarle a los ciudadanos, por lo menos, servicios básicos. Esos mismos datos recomiendan actuar con la debida prudencia en el manejo de los costos de los programas y el modo de distribuirlos, dado que en una situación de precariedad económica y con alto desempleo podría resultar contraproducente incrementar los denominados costos indirectos de la mano de obra.

Aunque duela reconocerlo es menester admitir que los venezolanos, de cara a cualquier reforma, se ubican en dos categorías, unos con derechos causados o en proceso y otros sin ellos. Más allá de la entidad de tales derechos (algunos desproporcionados si se los compara con los del régimen general) lo cierto es que los tienen y el solo anuncio de reformas suele ponerlos en guardia, unos para exigir mejoras (caso concreto de los pensionados del IVSS) y otros para que le sean preservados los beneficios. Tales sectores están mejor organizados que otros y tienen capacidad de presión política e institucional. Quienes no figuran en el escenario de los debates de las reformas son los integrantes de ese 70% sin derechos concretos que defender.

Ahora bien, se supone que el Estado es garante de los derechos de todos y las políticas públicas deben atender al interés general, vale decir, el de las mayorías. En procura de ese objetivo sería pertinente hacer un corte que permita discutir, libres de aprensiones, el sistema que se aplique a la mayoría exclui-

da y a quienes ingresan al mercado de trabajo, esto es, la seguridad social del futuro.

La idea anterior está metida en el centro mismo de la transición que es uno de los problemas más complejos implícitos en la sustitución de un sistema por otro. Su costo fiscal es inmenso pero el Estado no puede desconocer los derechos causados a favor de sus ciudadanos, aún cuando sean visibles, en no pocos casos, privilegios escandalosos tanto en la edad de jubilación como en el monto de las mismas.

La iniciativa reformista debería entonces atender los siguientes desafíos:

- A. Garantizar los derechos adquiridos del sistema central (afiliados del IVSS) y los correspondientes a los regímenes paralelos.
- B. Extender la cobertura de la protección social a la mayoría de los habitantes del país e implantar el nuevo sistema.

La ley aprobada, en sus normas transitorias, marca unas pautas que no dejan de tener pertinencia, aún cuando subsistan las diferencias con el plan general. En efecto, se ordena unificar los regímenes de salud y pensiones al tiempo que hace un corte que le permite cerrar los programas existentes, reconociendo la totalidad de los derechos causados y los que se encuentren en curso. Esto significa que el Estado tiene la obligación de satisfacer esos derechos hasta la muerte del último beneficiario.

El nuevo programa se aplicaría a quienes no están en aquellos planes, esto es: a la inmensa mayoría de los venezolanos. Una medida como esa permitiría delimitar las pautas del nuevo sistema sin la interferencia de esos intereses.

El otro punto indispensable para que la reforma avance es el consenso de los actores políticos y sociales; un compromiso con consistencia para el futuro, capaz de salir airoso de los cambios de gobierno, de lo contrario seguiremos en el fango de la improvisación. Los planes de seguridad social se diseñan con la mira puesta en el largo plazo y la utilidad de un corte respecto de los derechos adquiridos radica en quitarle al sistema las urgencias para que pueda consolidarse.

## CONCLUSIONES

El dialogo social es fundamental para definir y facilitar la ejecución de los planes. Los acuerdos de los actores deben reflejar la variedad de los intereses en juego, haciéndolos compatibles con las aspiraciones de la sociedad.

Hemos sido defensores de un sistema mixto, con fuerte presencia pública pero abierto a la participación de los particulares. Como se apunta en el documento de la CTV:

*" Nos pronunciamos a favor de un sistema de seguridad social que garantice:*

- La universalidad en la cobertura y en las prestaciones
- La solidaridad intergeneracional y la solidaridad social, lo cual supone que en el financiamiento del sistema los aportes de los que mas ganan deben ser mayores que los menos favorecidos.
- La participación de los actores públicos y privados en su organización, financiamiento, administración y supervisión.
- La transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia en la administración de los mismos.

- La rectoría tripartita del sistema y el control democrático de la gestión.
- La separación de los fondos de los distintos subsistemas con un eficaz sistema de vigilancia y control de la administración. Para tal fin es menester un estado fuerte."

Llegados a este punto resulta pertinente decir que los radicalismos, respecto de la reforma, no existen sólo del lado del sector oficial. También entre los defensores de los fondos de capitalización individual es notoria la obsesión por imponerlos como formula única. Un modelo mixto de pensiones implica encontrar el punto medio que haga compatible la solidaridad intergeneracional con los fondos de capitalización individual. El sector financiero debe entender que el tamaño del negocio de las administradoras no tiene porque ser el norte de las políticas estatales. La misión estatal es la de ser garante de los derechos de modo tal que los beneficios ofrecidos lleguen a sus destinatarios y para ello debe velar por la transparencia en el manejo de los fondos y tener a su cargo la rectoría del sistema, con el debido resguardo de la participación de los actores sociales, en un modelo de gestión democrática.



## REFLEXIONES SOBRE LAS BUENAS NOTICIAS EN EDUCACIÓN

### INTRODUCCIÓN

Las estadísticas educacionales del año 2002 se han comunicado a la opinión pública como testimonio sustantivo del éxito de la política social adelantada por el actual gobierno en el tema educativo. Estos indicadores son presentados anualmente por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte (MECD) en el discurso ante la Asamblea Nacional o en la edición de la Memoria y Cuenta. En ambos casos se persigue cumplir con los requerimientos democráticos de la rendición de cuentas.

La información que se presenta está significativamente centrada en la ejecución presupuestaria y en los temas de escolarización; por esta razón la matriz de la opinión pública se construye sobre las señales de éxito o fracaso de la acción de Estado venezolano en los procesos de matriculación, repetencia y deserción.

Lamentablemente, los indicadores que rinden cuenta sobre el proceso educativo y su calidad tienden a ser eventuales y en la mayoría de las veces son resultados de estudios comparativos cuya ejecución está auspiciada por agencias multilaterales. A excepción hecha de los resultados alcanzados por el Ministerio de Educación a través del Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (SINEA) durante el año 1998 por primera y, asombrosamente, por única vez.

En el transcurso del actual gobierno la rendición de cuentas ha estado fuertemente asociada a la publicidad de la acción del gobierno central. Evidentemente, los hechos han demostrado la importancia y assertividad que tienen el crear en los ciudadanos espacios de reflexión sobre la situación de la educación, pero también ha sido posible constatar como el ciudadano común no logra manejar simultáneamente las noticias sobre los logros de la política educativa del país con la preocupación vivida por las carencias cognitivas que frecuentemente identifica en sus hijos, o, con la insatisfacción y frustración que le producen las deficiencias y precarias condiciones físicas de la escuela donde diariamente debe dejarlos, la escasez de cupos o las limitaciones para obtener un trabajo digno que le permita su realización individual y social.

**Se pretende acompañar estas reflexiones con la voluntad de identificar los nuevos desafíos implícitos en los logros reportados en el 2002, concretamente aquellos que están asociados a garantizar el acceso universal, la equidad en el derecho educativo y la atención a la diversidad de la población demandante.**

**Mabel Mundó**

Con respecto al ciudadano que sigue las estadísticas educacionales con la intención de valorar los resultados alcanzados, este sabe que cualquier señal de éxito en las políticas de educación significa realmente una buena noticia para el presente y una esperanza para el futuro, o si se trata de una alegría efímera e ingenua.

Por lo anterior se pensó que es oportuno e importante aprovechar este espacio para acompañar al lector a valorar los índices de matriculación repitencia y deserción del año

2002, durante los cuatro años de este período presidencial y en la década pasada cuando el Estado Venezolano se abocó a la ejecución de estrategias sociales y compensatorias para aumentar la capacidad de retención de la escuela y de esta manera mitigar el impacto de las bajas del Producto Interno Bruto (PIB) y los rigores de la inflación.

Se pretende acompañar estas reflexiones con la voluntad de identificar los nuevos desafíos implícitos en los logros reportados en el 2002, concretamente aquellos que están asociados a garantizar el acceso universal, la equidad en el derecho educativo y la atención a la diversidad de la población demandante.

### LA MATRICULACIÓN EN EL AÑO 2002.

La matriculación de la población en los servicios educativos constituye el indicador que rinde cuenta de la cobertura en la educación, es decir la población que hace efectivo el disfrute de su derecho a la educación. El mundo actual concede mucha importancia a este indicador pues se considera que describe la capacidad del Estado para generar desarrollo y bienestar.

En nuestro país es un ícono de la vida democrática pues la educación para todos y el derecho al estudio sin restricciones nace en la vida del venezolano como una reivindicación frente a los gobiernos dictatoriales, los cuales se caracterizaron por favorecer la educación de élites y el regateo en la asignación de recursos a la educación. Quizás sea esta valoración la que inspiró al Ministro de Educación Prof. Aristobilo Isturiz en su rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional al decir: "¡Por

primera vez estamos por encima de los ocho millones de estudiantes en todo el sistema educativo! <sup>1</sup>"

La Memoria y Cuenta del MECD<sup>2</sup> registra que el total de ciudadanos inscrito durante el año escolar 2001-02 en alguno de los niveles educativos o en una de sus modalidades asciende a 8.253.735. Este valor representa el 35,80% de la población venezolana, es decir que de cada 10 venezolanos que conocemos casi cuatro cursan estudios en el sistema.<sup>3</sup>

Es oportuno destacar que este indicador llegó a 34,6% durante dos años (1992-93 y 1993-94) (Gráfico 1). Este fue el valor máximo para una década de oscilaciones que corren en pareja con una difícil situación económica caracterizada por un severo proceso inflacionario y la baja del producto interno bruto; la simultaneidad de la dinámica de escolarización con la vida económica del país alertan, una vez más, sobre la vulnerabilidad y dependencia de las actividades educativas.

(Grafico 1)

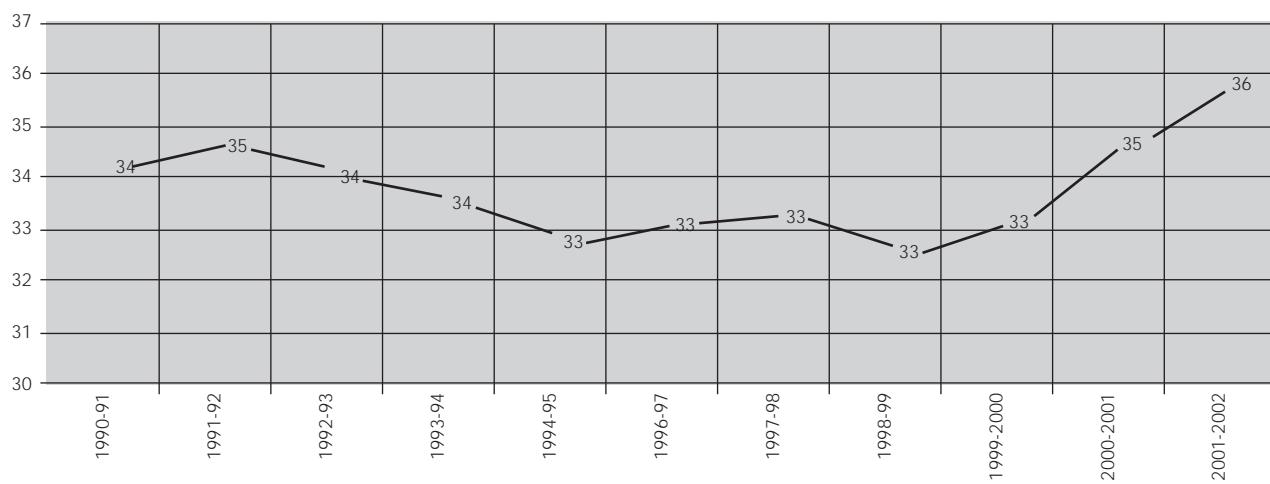
El 2002 marca el cuarto año del gobierno actual, en este lapso el crecimiento promedio anual de la matriculación nacional es de 3,79%, pues el año escolar 1998-99, momento de la transición presidencial, la tasa de matriculación estaba en 32,57, el valor mínimo de los noventa.

Otro aspecto interesante de la tasa de matriculación nacional es el enérgico impulso que ha caracterizado a la educación privada desde la década pasada, cuando incrementó su cobertura en un 7%. Durante estos últimos cuatro años se incrementó en 8 puntos porcentuales mientras que el sector público lo hizo en 17%. No debe olvidarse que este sector incluye a las instituciones educativas sin fines de lucro que son subvencionadas por el Estado venezolano.

La relación entre la cobertura pública y privada de la educación para el año 2002 es la misma que con variaciones insignificantes, se viene presentando desde el año escolar

### Gráfico 1

TASA DE ESCOLARIZACION NACIONAL (AÑOS ESCOLARES 1990-91 AL 2001-02)



FUNTE: MECyD. Memoria y Cuenta Años 1990-2003. Venezuela. Cálculos Propios.

1 ISTURIZ, Aristóbulo 2003 Últimas Noticias Domingo 30 de Marzo de 2003

2 MINISTERIO DE EDUCACION CULTURA y DEPORTE. 2003 Memoria y Cuenta Año escolar 2001-2002.

3 La relación porcentual resultante del número absoluto de matriculados en el sector educativo sobre la población total del país será denominada en este trabajo como "tasa de escolaridad o tasa de matriculación nacional".

La estimación de la población total del país para el año 2002 fue calculada con la base poblacional y la tasa de crecimiento intercensal determinada para el país en el CENSO

1993-1994, a saber: 80% el servicio público y 20% el privado.

Tanto el incremento de la tasa de cobertura escolar como la estable participación mostrada por el sector privado en la cobertura deben ser observadas a la luz de dos factores relevantes de estos cuatro años: primero, el incremento de la inversión del Estado en los servicios de educación a su cargo y, segundo, lo que significa para el venezolano costear sus estudios cuando se ve acosado por el desempleo y la disminución sustantiva de su poder adquisitivo, elementos que por años protagonizan el escenario que pronostica la emigración de los usuarios del sector privado a los servicios de educación pública.

### **LA MATRICULACIÓN POR MODALIDADES Y NIVELES EDUCATIVOS.**

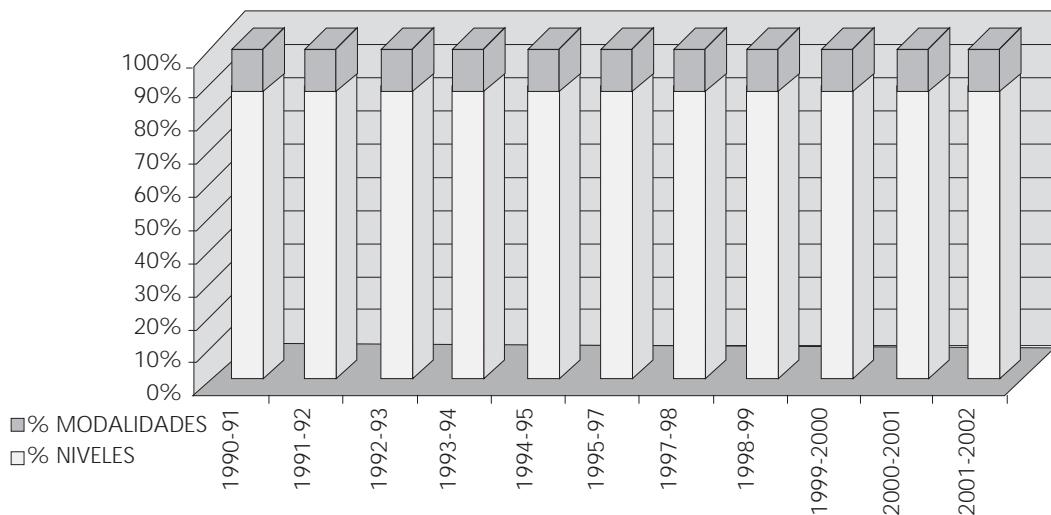
La matriculación en los niveles educativos del preescolar, básico, media diversificada y profesional y educación superior en

el año escolar 2001-2002 (Gráfico 2) concentra el 86% de los usuarios del sistema, el 14% restante se matricula para cursar estudios en las modalidades de educación de adultos, especial y extraescolar.

Con este porcentaje la distribución recupera el valor del año escolar 1990-91 y en relación al año de inicio de este período presidencial alcanza 4,6%. Este reacomodo de los porcentajes de matriculación entre niveles y modalidades deberá ser objeto de seguimiento en el análisis de las políticas públicas pues la ampliación de su cobertura, además de ejercer un peso definitivo en el número total de matriculados anualmente en las actividades educativas del país, es una actividad dirigida a atender el déficit educativo del adulto venezolano y ésta puede ejecutarse como una actividad puntual o de coyuntura de gran impacto cuantitativo o por el contrario podría ser el reinicio de la educación permanente y para todos. Con las cifras de este año, brevemente se ilustra este tema.

**Gráfico 2**

MATRICULACION EN NIVELES EDUCATIVOS Y MODALIDADES (AÑOS ESCOLARES 1990-91 AL 2000-01)



FUNTE: MECyD. Memoria y Cuenta Años 1990-2003. Venezuela. Cálculos Propios.

2001 ([www.ine.gov](http://www.ine.gov)), esta cifra ha sido reportada en los documentos oficiales y la site web del Instituto Nacional de Estadística desde el mes de junio del 2002 hasta el 6 de septiembre de 2003, fecha cuando la prensa nacional anuncia un error en el conteo de la población que asciende a la cifra 1.866.692. (El Nacional 06-09-03)

Aceptando este error como cierto, aunque contradice la baja sostenida de la tasa de natalidad y la emergencia de un saldo migratorio negativo que se ha venido declarando anualmente desde mediados de 1985 por el mismo Instituto, entonces la tasa de matriculación nacional es del 33%.

El rubro "modalidades educativas" agrupa a las actividades de los programas de alfabetización público y privado y a la educación para el trabajo impartida por el Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE), ambas modalidades están diseñadas para la población mayor de quince años.

En este año (2003), la Presidencia de la República asignó al INCE la ejecución del programa de alfabetización, el cual será adelantado a través de la "Misión Robinson", esto ha determinado que la sociedad venezolana centre su atención tanto en la actividad como en la institución. A este respecto es interesante considerar que el MECyD declara haber alfabetizado a 20.241 personas en estos cuatro años, de ellos el 57% (11.439 personas) fueron alfabetizadas en el año 2002.

La matriculación registrada por el INCE en los cursos de actualización, entrenamiento y capacitación laboral accusa un crecimiento del 54% en los últimos cuatro años (512.991 matriculados el 2001-02).

Al igual que la matriculación nacional, la capacitación laboral refleja los vaivenes de la vida económica de los noventa<sup>4</sup>, así en los primeros seis años revela una sostenida tendencia de crecimiento cuyo promedio es de 320.000 cursantes por año. Desde el año 1997-98 al primer año de este gobierno, el promedio baja en casi cien mil usuarios, es decir 234.535 matriculados.

La matriculación del INCE representa el 6,22% de la matrícula nacional del año escolar 2001-2002, se prevé que la Misión Robinson incremente abrumadoramente esta participación y por ende el número total de escolaridad del año 2002-2003, a pesar de la reducida tasa de analfabetismo detectado por el CENSO 2001 (6,4%).

<sup>4</sup> El presupuesto del INCE está conformado por una contribución patronal del 2% de las remuneraciones, sueldos, salarios y jornales pagados al personal de establecimientos industriales o comerciales no pertenecientes a la Nación, Estados o Municipalidades. El 1% de las utilidades anuales pagadas a los obreros y empleados y aportadas por estos. Una contribución del Estado equivalente al 20% de la suma total de estos aportes. Además las donaciones y legados personales naturales y jurídicos.

Se piensa que este factor institucional determina que la actividad del INCE esté estrechamente ligada a la productividad del sector privado, hipótesis que de manera simple confirma el hecho de la baja de la matriculación en momentos de crisis del sector productivo. Ahora bien, podría suceder una situación contraria si la participación presupuestaria del Estado supera el 20% estipulado por la ley o si se le otorgan fondos extraordinarios como es el caso de la Misión Robinson.

La lectura de la matriculación en cada uno de los niveles educativos revela comportamientos interesantes para el año 2002. Además del reacomodo porcentual con relación a las modalidades, ya referido, se registra una baja porcentual con relación al número de inscritos del año anterior en todos los niveles excepto, en los niveles de la educación preescolar y de la media diversificada y profesional. La merma de 1,1 en el índice de crecimiento anual se produce porque la matriculación de la escuela básica decrece en 0,65% y la educación superior en 0,81.

### Educación Preescolar

En el 2002 el preescolar venezolano logra matricular a 948.554 infantes esto representa un crecimiento anual del 3,61%, constituyendo el incremento más alto en los primeros cuatro años del actual gobierno.

El seguimiento a las cifras de matriculación en el nivel del preescolar durante los últimos doce años escolares (1990-2002) revela que fue el año escolar 1991-92 cuando se alcanzó el mayor crecimiento de la matriculación, pues llegó a 18,65%, le siguen 1993-94 con 11% y 1994,95 con un 7,49%. Cabe señalar que este nivel también muestra un desarrollo fluctuante.

Este notable crecimiento significa la incorporación de más de 300.000 niños al preescolar en doce años y responde al desarrollo de una política fresca y actualizada tanto en las proposiciones sobre su contenido, en la formación de los recursos docentes, como la agresividad en la consecución de los medios financieros que permitirían alcanzar los objetivos propuestos desde 1980. Estrategia que fue reforzada con créditos de la banca multilateral durante la década de los noventa.

La conjugación de estos factores determinó que hoy por hoy se pueda hablar de un cambio en la sociedad venezolana con respecto a la valoración del preescolar y de su importancia en el aprendizaje infantil. Quizás uno de los impactos más contundentes de la introducción masiva de los preescolares esté en la baja que viene experimentando el índice de repitencia en la primera etapa de la escuela básica; no obstante es mucho el camino por delante para lograr que este nivel alcance las condiciones de acceso, calidad y equidad en el ámbito nacional.

### **Educación Básica.**

La educación básica reúne este año a 4.818.201 matriculados ello significa un incremento anual del 3,60% (0,64% menos que el año anterior), además representa el 58% de la matrícula nacional. Incuestionablemente esta es una buena noticia porque en la década pasada los años 1993-94 y 1998-99 arrojaron crecimientos negativos y en los años restantes hubo un crecimiento anual promedio de 2,72%.

Ahora bien, al detallar este crecimiento se constata que durante este gobierno en los primeros seis grados de la escuela básica se conserva el crecimiento anual promedio acostumbrado desde principio de los noventa.

La matriculación en la tercera etapa se posiciona en una cifra cuyo promedio es del 5,44% de la matrícula total, aunque el año 2002 cae en 1,44 con relación al anterior, esta sí es una muy buena noticia porque siembra esperanzas sobre las primeras conquistas para superar uno de los problemas más graves que vive el país como es lograr la prosecución y culminación de la escuela básica y, en consecuencia, mejorar una terrible realidad como es que el 45% de la población económicamente activa cuenta con promedios de escolaridad de cinco a seis años y un 32% con un promedio de seis a siete años. (CISOR 1997).

### **Educación Media.**

La situación descrita anteriormente la vive la educación media pero con índices un poco más altos y con un ascenso sostenido que para el año 2002 alcanza al 8,73% de la matrícula total, es importante decir que este nivel ha necesitado doce años (1990-2002) para aumentar su cobertura en 280.000 alumnos y a pesar de este robusto incremento la tasa de escolarización para la población entre 16 y 17 años, usuarios naturales de este nivel, es de 42%.

### **Educación Superior.**

La memoria y cuenta del MECD del año 2002, registra un total de 881.501 matriculados discriminados por sector público (51%) y privado (49%) sin detallar por tipo de estudios de este subsistema, ya que se argumenta que a partir del año 2002 los registros pasan a ser responsabilidad del Ministerio de Educación Superior (MES).

Ahora bien, el crecimiento de este subsistema ha sido muy inestable, sólo las universidades han arrojado saldos positivos

en el lapso 1998-2001, de ellos el primero fue de 6% y los dos años siguientes mantuvieron la dinámica en 0,62% y luego 0,90. Los institutos pedagógicos y los Institutos Universitarios de Bellas Artes registraron crecimientos positivos sólo durante los años 2000 y 2001. Los Institutos Universitarios Politécnicos, los Tecnológicos, de Formación Oficial FAN y los Colegios Universitarios se han caracterizado por un crecimiento negativo y con ritmos erráticos.

El párrafo anterior debería ser objeto de observación y análisis ya que los comportamientos descritos sugieren la caída de las políticas de diversificación de estudios superiores dirigidas a propiciar la salida expedita de técnicos superiores como una medida de apoyo a las clases de menos recursos que necesitan incorporarse al sector productivo en la brevedad posible.

### **SOBRE LA DESERCIÓN Y LA REPIТЕNCIA.**

El análisis de la deserción y la repitencia como indicadores de fracaso escolar y desempeño del sector educativo en nuestro país se concentra en el nivel de la educación básica; este acometimiento en el tema de estudio se debe por un lado a la ausencia de estadísticas actualizadas y centralizadas en los entes oficiales como es el caso de la educación superior y por otro, al cumplimiento de las estandarizaciones internacionales que concentran su atención en el nivel básico.

Es importante dejar asentado que este es un indicador de gran sensibilidad y pertinencia pues relata la suerte educativa de toda la población infantil y adolescente<sup>5</sup> del país, pues representa la oportunidad de estudio que el Estado proporciona a la sociedad venezolana, exenta de cualquier tipo de discriminación. Es la oportunidad de realización y ascenso social más importante que la sociedad brinda a las clases más desposeídas.

Paralelamente, la deserción y repitencia implícitamente hablan del costo humano y material que significa la inefficiencia del sistema educativo en el cumplimiento de su misión. Esto explíca el comentario del Ministro de Educación Cultura y Deporte,

5 Si bien, la Ley Orgánica de Educación de 1980, en vigencia, no es explícita al fijar las edades reglamentarias para la educación básica, estipula que edad mínima para iniciar los nueve grados de educación básica son los siete años; entonces, la edad máxima será de quince años de edad; Simultáneamente, en el Artículo 39 establece que la educación para adultos "está destinada a las personas mayores de quince años". (LOE 1980). Así, las edades reglamentarias para cursar el nivel básico estarían comprendidas entre 7 y años de edad.

Deporte, Aristobulo Isturiz cuando alerta sobre el éxito del aumento de la matriculación nacional: "pero asimismo tenemos que decir que es imperativo bajar el índice de repitentes y la deserción."<sup>6</sup>

El índice de deserción exige una lectura integral puesto que el abandono de la escuela es un hecho desencadenante de una situación en donde inciden muchos factores; por ejemplo: La deserción camina en pareja con la repetencia advirtiendo la poca capacidad de la escuela para prevenir y superar la vulnerabilidad de los niños cuyas capacidades se ven disminuidas para responder a las exigencias que le impone la vida escolar de su grado.

La condición de repetencia potencia los sentimientos de estigmatización y tedio en el escolar y en la mayoría de los casos la escuela está muy limitada para controlarlos o superarlos, aunque hay consenso sobre el peso decisivo que ejercen en el desencadenamiento del fracaso escolar.

Paralelamente, los estudios levantados sobre las historias de vida han demostrado que el abandono de la escuela está

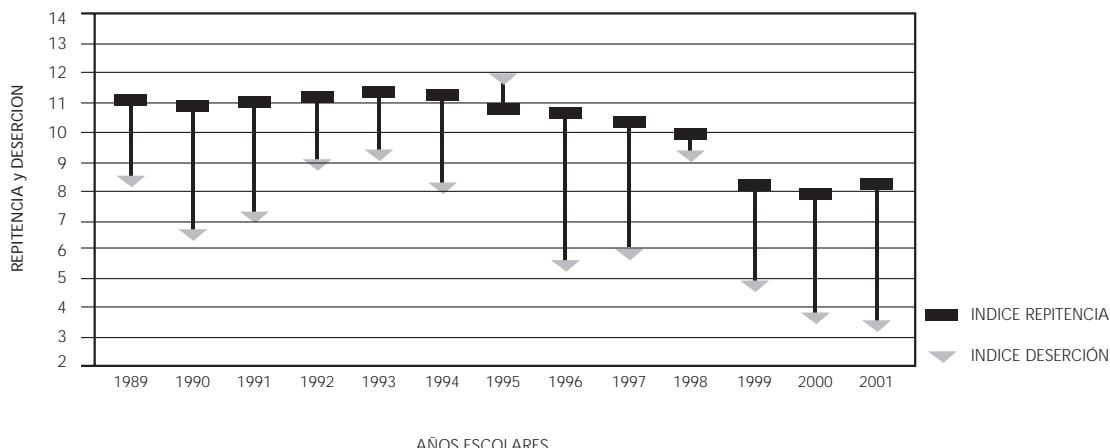
estrechamente relacionado a la precarización de la vida familiar pues la decisión de la familia o del niño de renunciar a la escuela está sensiblemente movilizada por la necesidad de enrolarse en las actividades de sobrevivencia adelantadas por el núcleo familiar en el hogar. O simplemente, los padres no tienen capacidad adquisitiva para diariamente dejar en la puerta de la escuela a un niño alimentado y provisto de los útiles escolares requeridos.

En el ámbito nacional, se estima que las políticas de inversión pública en educación se caracterizan por magras asignaciones que apenas alcanzan para sostener los compromisos contractuales con los docentes y además, con comprobada incapacidad para mantenerse a precios constantes. Elementos que se fusionan para formar un círculo vicioso en donde nacen muchas de las debilidades que merman la capacidad de retención de la escuela

La deserción es un indicador anual que se establece a partir del número de escolares que no se presentaron o fueron desincorporados de la escuela en el año escolar siguiente. Se contabiliza en el inicio del año escolar siguiente; por este motivo las cifras que se reportan en el año 2002 corresponden al número de desertores del 2001.

**Gráfico 3**

**DESERCION Y REPITENCIA EN LA EDUCACION BASICA (1989-2001)**



MEC y D Memoria y Cuenta Años escolares 1990-2003. Cálculos Propios.

El índice de deserción en la educación básica, reportado por el MEC D en su Memoria y Cuenta del año 2002 representa el 3,4 de los niños matriculados el año anterior.

Realmente, esta es una buena noticia, pues esta es la cifra de deserción más baja alcanzada por este índice desde la década anterior, como es reseñado por el gráfico N° 3. El promedio del índice de deserción en estos tres últimos años es de 3,91%, ello significa que hasta el año 2002 se ha logrado bajar la deserción de la escuela básica en 0,81%.

Ahora bien, el mismo grafico atestigua el sinuoso ritmo que ha tenido el índice de deserción de la escuela básica durante la década de los noventa, es fácil comprobar como en el año escolar 1995-96 se logra bajar el índice 6,38 puntos y sin embargo los dos años siguientes se asciende en 4 puntos. Pero no se debe perder la oportunidad para señalar que es en esta década cuando Venezuela consigue bajar el índice de deserción en la escuela básica a valores de un dígito.

Es justo subrayar que el índice de deserción en las dos primeras etapas de la escuela de básica hasta el año 2001 también bajó, así de primero a tercer grado baja a 0,58 y de cuarto a sexto grado llega a 0,19%. Como podrá imaginar el lector, estos índices constituyen marcas nunca vistas en el país. Con relación a la tercera etapa de la escuela básica la deserción gira en torno al 12%(1995-96) el valor mínimo registrado en los años noventa, cuando fluctuó intensamente hasta alcanzar 23,18% (1994-95) su valor máximo.

Estos son dos años emblemáticos del gobierno del Presidente Rafael Caldera el primero representa el cenit de la crisis socioeconómica que vivió el país en la década pasada específicamente como un año de fuerte proceso de devaluación de la moneda; y el siguiente (1996), el año de la aplicación de la Agenda Venezuela en donde los programas compensatorios dirigidos al sector educativo fueron rediseñados en atención a las nuevas exigencias de la sociedad venezolana.

Retomando la idea sobre la relación existente entre repitencia y deserción cabe destacar que el análisis de las estadísticas de los últimos doce años da fe de una significativa correlación positiva entre los dos procesos, los cálculos concluyen en coeficiente de determinación de 0,5 es decir que por cada diez

escolares que repiten, en promedio cinco abandonaran a la escuela.

Dentro de esta lógica, la lectura de las estadísticas de la repitencia en la escuela básica en el año 2002 augura situaciones comprometedoras sobre los índices de deserción para ese mismo año pues la repitencia retorna a los valores del primer año del actual gobierno, así el índice general para los nueve años es de 8,60 superando con cuarenta y ocho centésimas el valor base.

La tabla1, además de confirmar el comentario muestra como la tendencia es general en las tres etapas de este nivel educativo.

**Tabla 1**

**INDICE DE REPITENCIA EDUCACION BASICA**

Año Escolar	INDICE DE REPITENCIA EDUCACION BASICA			
	Todos los Grados	1 a 3 Grado	2 a 4 Grado	7 a 9 Grado
1998-99	8,22	8,72	4,93	12,05
1999-00	7,84	8,61	4,44	11,28
2000-01	8,20	9,94	4,16	10,82
2000-02	8,60	10,29	4,56	11,23

FUENTE: 2000-2003 MECD. Memoria y Cuenta. Cálculos Propios.

**Deserción, deterioro socioeconómico y programas compensatorios.**

Los párrafos anteriores giran en torno a la intención de crear conciencia en el lector sobre el espinoso proceso que significa controlar la deserción escolar en la educación básica y en este sentido se hace referencia al gráfico N° 1, en el es evidente que la tendencia de la deserción durante los últimos doce años ha sido a la baja, anunciando el logro que el año 2002 es motivo de regocijo.

No obstante, también es evidente como en los años de repunte inflacionario, baja del PIB o alza del índice de desempleo, la deserción excede las compuertas de los programas compensatorios y vuelve al asecho con cifras más altas de niños y adolescente que abandonan a la escuela y, como ya fue señalado, se logran significativas bajas en los años de introducción de los programas o en aquellos que fueron obje-

to de rediseño o actualización de los subsidios a precios constantes.

Es relevante recordar que durante la década pasada el Estado venezolano reforzó la inversión educativa con los programas compensatorios - beca alimentaria, dotación de uniforme y útiles escolares- y otros programas como la biblioteca de aula, cuya finalidad primordial era brindarle apoyo a las familias venezolanas ante los embates ocasionados por los programas de ajuste y las difíciles situaciones económicas que vivía el país por la baja del ingreso petrolero y de esta manera, proteger a los niños y adolescentes de la desescolarización y la deserción.

Tal y como se ha insistido en este documento, el resultado de los programas compensatorios fue inestable y fluctuante pero evidentemente impidió la entronización perversa de la baja de la matrícula experimentada en los años 1995-96 y 1998-99, así como el aumento de la deserción de 1994-95 y 1997-98.

Ahora bien, estos programas fueron eliminados por el actual gobierno, hecho que abriría espacio para dudar sobre la efectividad de los mismos. Brevemente debe recordarse que los dos primeros años la euforia mediática producida por altos personeros del actual gobierno estaban en sintonía con los beneficios del crecimiento del PIB petrolero y de la inversión pública en educación. Sin embargo, el desempeño educativo del año escolar 2002 está influenciado por el estancamiento de la inversión pública y la agudización de la precarización de la familia por efecto del desempleo y la baja del poder adquisitivo.

En este sentido, llama la atención que la Memoria y Cuenta del año escolar 2001-02 (tabla 2), incluye una nueva tabla de estadísticas cuya misión es informar sobre la Matrícula Inicial y Final en la educación básica, o sea, el número de niños que asistía regularmente a su plantel al culminar el año escolar. Las cifras, además de aumentar el malestar que generan los pronósticos, se erigen en una nueva evidencia para pensar que los logros alcanzados en los tres primeros años del actual gobierno están seriamente amenazados pues el año escolar cerró con 285.034 (5,92%) estudiantes menos que los inscritos al iniciar las clases. (Tabla 2).

Obviamente, el lector de este documento ya debe estar avi-

zorando como la unión explosiva de un aumento en los índices de repitencia en la educación básica, la baja en la matrícula final, el alto índice de desempleo, el menguado poder adquisitivo de la familia, la baja del PIB petrolero, y el estancamiento de la inversión pública en educación a precios constantes constituyen una conjura perversa para aumentar el número de escolares que abandonarán a la escuela en durante los años 2002 y 2003.

**Tabla 2**

**RELACION ENTRE LA MATRICULA INICIAL Y FINAL  
EN LA EDUCACION BÁSICA SEGÚN ETAPAS  
(AÑO ESCOLAR 2001-2002)**

MATRÍCULA	Total	Basica I	Basica II	Basica III
Inicial	4.818.201	1.895.392	1.611.388	1.311.421
Final	4.533.167	1.814.980	1.561.706	1.156.481
Diferencias				
Abs.	285.034	80.412	49.682	154.490
%	5,92	12,85	9,38	34,30

FUENTE: MECID 2003 Memoria y Cuenta.

Nuevamente, se concluye en como el éxito de las políticas educativas adelantadas por el Estado está condicionado por la situación del hogar y/o familia de los educandos y por las acciones que efectúe la escuela para apoyar a alumnos cuyas familias se encuentren en situación de riesgo bien por la acción del desempleo o por la merma de su poder adquisitivo, así como en el caso de los repitentes que sean objeto de estrategias diferenciales de atención cuyo diseño parte de la identificación de las carencias o déficit que decidieron la condición de repitencia. Ello incluye debilidades físicas, síquicas, de apresto, de aprendizaje del alumno como las debilidades de la escuela y de sus docentes.

También se concluye en la escasa eficacia de los programas dirigidos al aumento de la cobertura o de inclusión si estos no están acompañados de programas de apoyo y asistencia a los educandos, con especial énfasis en los repitentes o aquellos que estén en riesgo de serlo.

## UNA MIRADA A LA DIVERSIDAD TERRITORIAL DE LA REPIENTICIA Y LA DESERCIÓN.

Hasta aquí las ideas presentadas se han referido a indicadores expresados en promedios nacionales y, como es bien sabido, esta es una manera de homogeneizar realidades enmascarando situaciones graves o subestimando logros realmente importantes. Por este motivo se culmina este informe comentando brevemente el comportamiento de la deserción y la repitencia en cada una de las entidades federales.

La primera característica que salta a la vista es la volatilidad de los indicadores que cada entidad exhibe durante los últimos cuatro años, de tal forma, es posible afirmar que en ninguna entidad se observa una tendencia franca hacia la baja, el ascenso o la estabilidad tanto para la deserción como para la repitencia.

La razón anterior planteó la indispensabilidad de calcular un índice promedio específico para cada entidad en el lapso 1998-2002. Por otro lado, se apreció pertinente calibrar la magnitud del cambio alcanzado durante estos cuatro años en relación a los índices registrados para el año escolar 1998-99, primer año del gobierno actual. Con esta medición fue posible establecer el sentido del cambio, en otras palabras qué se ha logrado en los últimos cuatro años.

Es importante destacar que en este ejercicio no se consideraron las entidades Distrito Capital y Estado Vargas, en primer lugar porque para el año base ellas conformaban una sola Entidad Federal y en segundo lugar el deslave en el Estado Vargas (Diciembre de 1999) lesionó severamente la dinámica educativa de esa entidad dejando un impacto que aún hoy en día perturba la calidad de los datos. Además sólo se cuenta con los datos del 2001 y 2002 para sacar el promedio del lapso y calcular la medida del cambio.

### La repitencia.

El índice promedio para la repitencia en el país fue de 8,22 (tabla 3) el mismo valor que marcaba el año inicial de este período gubernamental, luego no ha habido ningún cambio. (tabla 3)

Si se toma al promedio nacional como referencia es posible constatar que 18 entidades federales (75%) exhiben índices con valores superiores, incluso 5 de puntos porcentuales como

es el caso del Estado Sucre que registra un preocupante 13%.

**Tabla 3**

**REPITENCIA EN LA EDUCACION BASICA  
POR ENTIDAD FEDERAL (1998-99 AL 2001-2002)**

ENTIDAD FEDERAL	Indice Promedio	Cambio	Logro
Lara	10,34	-0,75	Bajo
Barinas	8,75	-0,14	Bajo
Miranda	8,09	-0,69	Bajo
Zulia	8,01	-1,03	Bajo
Táchira	6,77	-0,50	Bajo
Carabobo	6,58	-0,32	Bajo
Bolívar	5,42	-1,24	Bajo
Sucre	13,41	2,30	Aumento
Delta Amacuro	10,88	1,09	Aumento
Yaracuy	10,87	1,26	Aumento
Falcón	9,90	0,27	Aumento
Guárico	9,59	0,42	Aumento
Amazonas	9,34	0,55	Aumento
Monagas	9,26	0,26	Aumento
Apure	9,19	0,10	Aumento
Anzoátegui	8,69	0,58	Aumento
Nueva Esparta	8,29	0,89	Aumento
Portuguesa	8,28	0,39	Aumento
VENEZUELA	8,22	0,00	Igual
Trujillo	8,21	0,53	Aumento
Cojedes	7,90	0,62	Aumento
Mérida	6,94	1,42	Aumento
Aragua	6,06	1,37	Aumento
Vargas	nd	nd	nd
Distrito Capital	nd	nd	nd

*FUENTE: 2003 MECD. Memoria y cuenta 2003*

En lo relativo a la capacidad de cambiar la situación de la repitencia en el interior de cada entidad federal, los resultados no son halagadores pues el 71% de las entidades aumentó la repitencia durante los cuatro años del actual gobierno.

Sólo cuatro estados (25%) consiguen valores discretamente inferiores al promedio nacional, a pesar de no haber mejorado el índice de repitencia.

Los Estados que han logrado bajar sus promedios de deserción son apenas siete (29%), entre ellos Bolívar, Carabobo, Táchira, Zulia y Miranda se posicionan por debajo del promedio nacional.

Si se detallan las medidas del cambio es posible observar que a excepción de Bolívar y Zulia los decrecimientos son

modestos. Mientras que en el caso de los aumentos Sucre presenta el cambio de mayor cuantía y le siguen, con un poco más de un punto porcentual Mérida, Aragua, Yaracuy y Delta Amacuro. 4.2. La deserción

#### **La deserción.**

Al mirar la deserción en las diferentes entidades federales (tabla 4) destaca el bajo valor del promedio nacional (3,65%) en contraste con los valores registrados por los estados Delta Amacuro y Apure que lo duplican (más de 7,5 %), posición que casi iguala Sucre (6,51).

También llama poderosamente la atención como casi el 50% de las entidades federales está por encima del promedio nacional y que todos ellos bajaron el índice promedio, siendo el caso más representativo el estado Miranda cuya baja es de 5 puntos porcentuales en el lapso 1999-2001, seguido por Portuguesa que disminuye en un 3,19% y Yaracuy en 2,38%. Con una mengua similar (3,33%) el estado Táchira se posiciona el grupo que tiene índices menores al nacional.

Los Estados Carabobo, Anzoátegui y Bolívar se posicionan con índices promedios considerablemente menores que el promedio nacional y sin embargo aumentaron en algunas décimas. Monagas y Nueva Esparta podrían estar en este grupo a no ser que el aumento fue superior al 3%.

La particular situación de Cojedes, que aumenta su deserción a pesar de tener un índice negativo, se debe a los violentos cambios que experimenta en estos cuatro años. Esto alude a las dificultades que confronta el estado con un fuerte componente rural y la, ya, tradicional presencia de altos porcentajes de hogares en pobreza crítica y extrema.

Los casos de Carabobo, Monagas, Anzoátegui y Bolívar ilustran sobre las amenazas que asechan a los logros en materia de deserción en situaciones de deterioro económico; ya que estos Estados venían mostrando una tendencia sostenida a la baja durante los cuatro años antecedentes al 2001, año cuando sufren una fuerte pérdida en su tejido industrial.

**Tabla 4**

**DESERCIÓN EN LA EDUCACIÓN BASICA  
POR ENTIDAD FEDERAL (1998-99 AL 2001-2001)**

ENTIDAD FEDERAL	Indice Promedio	CambioCambio	Logro
Delta Amacuro	7.48	-2.21	Bajo
Sucre	6.51	-0.57	Bajo
Amazonas	5.40	-2.55	Bajo
Trujillo	5.37	-0.34	Bajo
Barinas	5.20	-0.42	Bajo
Miranda	5.00	-11.12	Bajo
Falcon	4.73	-0.44	Bajo
Yaracuy	4.60	-2.38	Bajo
Merida	4.54	-0.53	Bajo
Portuguesa	4.48	-3.19	Bajo
<b>VENEZUELA</b>	<b>3.65</b>	<b>-1.06</b>	<b>Bajo</b>
Tachira	3.33	-3.33	Bajo
Aragua	3.08	-0.11	Bajo
Apure	7.61	0.41	Aumento
Zulia	4.21	0.67	Aumento
Guarico	4.05	0.07	Aumento
Lara	4.00	0.56	Aumento
Bolivar	2.97	0.33	Aumento
Nueva Esparta	1.66	3.09	Aumento
Anzoátegui	1.53	1.14	Aumento
Monagas	0.23	3.57	Aumento
Carabobo	0.02	0.71	Aumento
Cojedes	-1.31	10.33	Aumento
Vargas	nd	nd	nd
Distrito Capital	nd	nd	nd

FUENTE: 2003 MECD. Memoria y cuenta 2003

#### **A MANERA DE SÍNTESIS.**

#### **El Estado y la continuidad en preservar el derecho a la educación.**

La lectura de las cifras educacionales del año 2002 revela como el Estado Venezolano ha continuado su tradicional lucha para proteger a nuestros niños y adolescentes de los procesos de desescolarización y deserción.

#### **El bienestar y la calidad de vida: elementos de sustentabilidad y logro.**

Esta lucha desde la década pasada se ha convertido en un proceso difícil y espinoso ya que durante este tiempo el país ha visto con preocupación como las condiciones socioeconómicas de la familia venezolana se han deteriorado velozmente por el impacto de la pérdida del poder adquisitivo y el aumento del desempleo, en medio de los denodados esfuerzos adelantados por los tres gobiernos nacionales durante estos doce años. (1989-90 a 2001-2002) por mantener la

inversión pública en la educación a precios constantes.

Por otra parte, la escuela no ha logrado diseñar estrategias que reconviertan el tiempo de repitencia escolar en un período durante el cual el escolar sea atendido a fin de identificar las causas que originan su bajo rendimiento y se diseñen estrategias individuales para nivelarlos, recuperarlos e integrarlos a las dinámicas educativas propias de su edad y desarrollo educativo.

En este orden de ideas se mostró con preocupación como estos factores comienzan a dar fuertes señales de afectar negativamente los logros alcanzados desde 1999 al 2002, en materia de deserción sobre este argumento se plantea como primera conclusión que la sustentabilidad del sistema educativo está severamente asociada a modelos sociales que privilegian el desarrollo del bienestar y de la calidad de vida.

#### **La matriculación en niveles y modalidades, señales para los hacedores de políticas públicas.**

Con relación a la matriculación del 34% de la población venezolana en alguna de las oportunidades de estudio que brinda el sistema educativo en cualquiera de sus niveles o modalidades, se pudo comprobar, en primer lugar, como el impulso conferido al preescolar durante los años noventa comienza a dar sus frutos y crear tradiciones en la cultura venezolana, y en segundo lugar, el muy discreto crecimiento de la tercera etapa de la escuela básica y la educación media diversificada. Las cifras de matriculación en educación superior parecen evidenciar la posible desvaloración o dificultades de acceso en institutos tecnológicos, hecho que redunda con gravedad en la frágil capacidad de las universidades nacionales para satisfacer la demanda de los jóvenes. Así mismo, inquieta que se obstaculicen las oportunidades de estudio en la formación de técnicos tanto por el futuro del desarrollo productivo de bienes y servicios como por la opción que representa para las personas de escasos recursos realizar estudios cortos para competir en el mercado laboral.

El crecimiento de los usuarios en las modalidades de educación de adultos, extraescolar y alfabetización asomó la imperiosa necesidad que tiene el país en definir las prioridades y en diseñar la articulación que debe privar en estas activi-

dades en el marco de los principios de las políticas de educación permanente y educación para todos.

#### **La diversidad territorial: una razón más para apoyar a la descentralización.**

La especificidad de los índices de deserción y repitencia manifestada por cada una de las entidades federales, mostraron una vez más la debilidad de los promedios nacionales para diseños de políticas educacionales y, en consecuencia la centralización de la gestión de situaciones y procesos como la deserción y la repitencia cuya característica principal es la multicausalidad que las producen y la diversidad con que emergen.

#### **BIBLIOGRAFIA**

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA.

1970. Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Eduven. Caracas-Venezuela

1980. Ley Orgánica de Educación. Eduven. Caracas-Venezuela.

1986. Reglamento de la Ley Orgánica de Educación. Eduven. Caracas- Venezuela.

DAVIES, Vanessa

2003 24,9 millones de habitantes tiene Venezuela En el Nacional del 06 de septiembre. [www.elnacional.com.ve](http://www.elnacional.com.ve)

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
2002 Informe Social 7. 2001 Caracas.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS.

2003 CENSO 2001. Primeros Resultados. [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)

ISTURIZ, Aristóbulo

2003 Últimas Noticias Domingo 30 de Marzo de 2003

MINISTERIO DE EDUCACION CULTURA y DEPORTE

1990 al 2003 Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación. Caracas-Venezuela.

MINISTERIO DE EDUCACION y CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION.

1993 Plan Decenal de Educación 1993-2003. Caracas-Venezuela.

Página 68  
Separación de tema, no tiene contenido

## LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN VENEZUELA

### INTRODUCCIÓN

Aproximarse al conocimiento de las condiciones objetivas y subjetivas que presentan las instituciones que se encargan de la administración de justicia en Venezuela, significa necesariamente una evaluación de las variables estructurales, operativas, procedimentales y subjetivas que conforman las instituciones judiciales. Es importante además, delimitar estas variables a partir de la definición que el texto constitucional expresa sobre los objetivos que aspira alcanzar el sistema de justicia, y decantar los aspectos materiales y culturales que definen las instituciones que componen el Poder Judicial a quien le corresponde definitivamente la facultad de administrar e impartir justicia. En este sentido, analizar el proceso que adelantan las instituciones judiciales en los aspectos que la integran, involucra la relación entre los objetivos que buscan alcanzar y la materialización parcial o total de los mismos.

La nueva Constitución se convierte en una referencia obligada para conceptualizar las aspiraciones y metas que le atan a la administración de justicia. En el texto fundamental de 1999 surge el novedoso concepto de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, cuyo contenido resalta los valores superiores de la división de los poderes del Estado, el imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, y la sujeción de estos poderes públicos a todo el ordenamiento jurídico. Resalta la posición significativa en donde es colocada la defensa de los derechos humanos y las garantías procesales para el efectivo cumplimiento de las libertades públicas. Estos valores requieren de "...la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan la potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresa la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Constitución y las leyes, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos".<sup>1</sup>

De este modo, se definen como requerimientos y metas de las instituciones judiciales su autonomía e independencia para la

**La nueva Constitución se convierte en una referencia obligada para conceptualizar las aspiraciones y metas que le atan a la administración de justicia**

**Raúl Pinto Peña**

toma de decisiones, igualmente condiciones materiales y humanas eficientes para ejecutar y someter efectivamente el control jurisdiccional a todos los poderes públicos, y finalmente, garantizar el acceso a todos los ciudadanos a los órganos de administración de justicia para el ejercicio pleno de sus derechos e intereses legítimos. De acuerdo a este esquema, y a los efectos de los alcances de este análisis, se identifican entonces a la accesibilidad, la eficiencia y la independencia como los tres principios que rigen la actividad judicial en nuestro país, que se constituyen

como los objetivos esenciales a lograr por la administración de justicia.

La evaluación de la situación actual de la administración de justicia en Venezuela que nos proponemos, esta dirigido a realizar un análisis institucional, basado en la identificación de los principios de accesibilidad, eficiencia e independencia en los siguientes campos que componen las instituciones de administración de justicia, que son su estructura y organización, la actividad jurisdiccional (procedimientos), la administración y operatividad, y los elementos subjetivos, que incluyen valores culturales e ideológicos. Cada uno de estas variables nos proporcionarán la evidencia de cómo están las condiciones para alcanzar los objetivos esenciales o de hacer realidad los principios mencionados.<sup>2</sup>

### Estructura constitucional de la Administración de Justicia

Antes de conocer de la situación de accesibilidad, eficiencia e independencia de la administración de justicia, conviene identificar algunos elementos estructurales y organizacionales del Poder Judicial. El Poder Judicial es una organización más del conjunto de instituciones que componen el sistema de justi-

1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Exposición de Motivos. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario 24 de marzo de 2000. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 2000. P. 78.

2 Concha Cantú, H. Caballero Juárez, J.A. Los elementos de la Reforma Judicial: Una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. N° 1 enero – junio 2003. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 2003. P. 63.

cia. El sistema de justicia está conformado por el Tribunal Supremo de Justicia, y los demás tribunales del país, el Ministerio Público, la Defensa Pública, los órganos de investigación penal (policías), los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario y los abogados autorizados para el ejercicio<sup>3</sup>. En cuanto al Poder Judicial, el nuevo texto constitucional unifica la administración de justicia alrededor del Tribunal Supremo de Justicia, quien además de ser el máximo tribunal de justicia y órgano principal de la acción jurisdiccional, detenta también el gobierno y la administración del Poder Judicial, así como todo lo relacionado con la inspección y vigilancia de los tribunales de la República, y la elaboración y ejecución del presupuesto judicial.

El sistema de justicia definido por el constituyente de 1999 presenta un esquema complejo, dado que involucra organismos autónomos entre sí, como la institución de la Defensoría Pública, el sistema penal penitenciario (que además es una dependencia del Poder Ejecutivo), y otras pertenecientes a diferentes poderes públicos nacionales como el Ministerio Público – parte del Poder Ciudadano - y otros organismos auxiliares del Poder Judicial como los órganos de investigación penal, que exige el diseño de mecanismos que los enlace y la definición de una instancia que los coordine. El punto es que hasta la fecha no se prevé ninguna instancia de coordinación para los diferentes órganos e instituciones que componen el sistema, lo cual constituye de entrada una gran limitación, y una causa estructural de la situación de vulnerabilidad que presentan las instituciones judiciales.

El Tribunal Supremo decide y actúa en Sala Plena por intermedio de una Comisión Judicial que dirige a las diferentes instancias que se corresponde con sus atribuciones constitucionales y que se mencionan a continuación: La Dirección Ejecutiva de la Magistratura<sup>4</sup>, para el ejercicio del gobierno, la función financiera y administrativa del Poder Judicial, el diseño y planificación financiera, de recurso humano y de los servicios regionales; la Inspectoría General de Tribunales para la inspección y vigilancia de todos los tribunales del país; la Comisión de

<sup>3</sup> Artículo 253 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>4</sup> El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial. Gaceta Oficial N° 37.014 del 15 de agosto de 2000, donde se crea la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y la Comisión Judicial.

Evaluación y Concurso, para el ingreso y el ascenso de los jueces en la carrera judicial; la Defensoría Pública para la prestación del servicio de la defensa pública, y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, que ocupa transitoriamente la función disciplinaria judicial, hasta tanto se apruebe el proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano. El Tribunal Supremo funciona en el ámbito jurisdiccional por las Salas Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, esta última incluye lo referente a la casación agraria, laboral y de menores, y dicta políticas jurisdiccionales al resto de los tribunales en las 24 circunscripciones judiciales del país.

## ACCESO A LA JUSTICIA: TERMÓMETRO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Partimos de la premisa que, el principio de accesibilidad a la justicia implica el deber del Estado de garantizar que el sistema de justicia sea igualmente accesible a toda persona o "individuo en la sociedad y que sus resultados sean individual y socialmente justos".<sup>5</sup> Entendemos que el problema de los impedimentos de acceso a la justicia, está asociado a determinadas condiciones de ofrecimiento que presenta el sistema de administración de justicia como servicio, y la demanda potencial por parte de los sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad por contar con recursos económicos escasos, además de limitaciones socio culturales y otras barreras vinculadas a la cobertura geográfica. Una evaluación de la estructura formal de la administración de justicia, principalmente la organización y distribución de los tribunales en todas las circunscripciones judiciales del país (cobertura judicial), nos orienta en cómo se encuentra la oferta de servicio de justicia para la población, si se constituye o no en una eventual limitación al acceso a la justicia. Otros límites al acceso a la justicia de los sectores de escasos recursos que señalaremos, están asociados a impedimentos que pueden agruparse en dos categorías: los de naturaleza económica y los de índole cultural.<sup>6</sup>

La cobertura del Poder Judicial en el país se sustenta en la apli-

<sup>5</sup> Concha Cantú, H. Caballero Juárez, J.A. Los elementos de la Reforma Judicial. Op. cit. P. 76.

<sup>6</sup> Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. Los excluidos de la justicia en Venezuela. Editorial Melvin. Caracas, 2002. P. 133.

cación de dos criterios. Uno se basa en la necesidad de establecer presencia de los órganos de administración de justicia en todo el territorio nacional. De esta manera, el Poder Judicial, al margen de la demanda de justicia existente, garantiza el funcionamiento de 24 circunscripciones judiciales y sus tribunales correspondientes en cada una de las 24 entidades federales que conforman la nación. El otro criterio se encuentra relacionado a las características de la demanda que se presenta a la administración de justicia, en tal sentido la especialización por cuantía y por materia debe permitir que la distribución de trabajo que reciben los tribunales tienda a ser más uniforme. En Venezuela para el año 2002 había 755 tribunales en todo el territorio nacional. De estos, 292 se correspondían a tribunales de municipios ordinarios y 137 a tribunales ejecutores de medidas, el 56% de los tribunales del país, que siendo juzgados de menor cuantía y básicamente de materia civil, son los que usualmente por su distribución física se encuentran más cercanos a la gente.

Entre las cortes superiores y los tribunales de primera instan-

cia en materia civil suman 214 juzgados con un juez cada uno. También los juzgados de familia suman 26, de los cuales 24 son de primera instancia que se corresponde a cada entidad federal y 2 cortes superiores. Con la vigencia del Código Orgánico Procesal Penal se crean nuevos tribunales colegiados en el nivel de apelación y los circuitos en la primera instancia. Existen 41 cortes de apelaciones y 48 circuitos de primera instancia en materia penal, correspondiente a 775 jueces penales. En total existen 1.512 jueces en 755 tribunales colegiados y unipersonales en todo el país, a una tasa per cápita de 13.639 venezolanos por juez. Puede considerarse una relación deficiente, si tomamos como referencia válida el indicador internacional que recomienda la Organización de las Naciones Unidas ONU que una relación óptima es de 4.000 habitantes por juez.<sup>7</sup> Es claro que el primer problema que debe enfrentar la administración de justicia en Venezuela, es el de aumentar su capacidad de oferta de servicios judiciales, para lograr una proporción mejor en cuanto a la cobertura que se ofrece a la población. (Cuadro 1)

## Cuadro 1

**TASA DE ACTIVIDAD** (Porcentajes de la fuerza de trabajo) Segundos semestres

Materia	Denominación	Tribunales	Jueces
Penal	Cortes de Apelación	41	123
	Primera Instancia	48	652
	<b>TOTAL JUECES MATERIA PENAL</b>		<b>775</b>
Civil	Corte Superior	83	83
	Primera Instancia	131	131
	Municipio Ordinario	292	292
	Ejecutor de Medidas	137	137
<b>TOTAL JUECES MATERIA CIVIL</b>			<b>643</b>
Familia	Corte Superior	2	6
	Primera Instancia	24	88
<b>TOTAL JUECES MATERIA FAMILIA</b>			<b>94</b>
Total		755	1512

Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Unidad de Estadística. Elaborado por la Unidad Coordinadora del Proyecto.

<sup>7</sup> Casal, Jesús María. Coordinador. Reforma Judicial. En Acuerdo Social para el desarrollo y superación de la pobreza. Universidad Católica Andrés Bello UCAB. Página web: [www.acuerdosocial.com](http://www.acuerdosocial.com).

Además de las limitaciones de cobertura formal, y las barreras físicas que ella generan – p. Ej. sedes judiciales lejanas a la zona de residencia del usuario - el acudir al sistema formal de administración de justicia y activar una demanda a objeto de resolver un litigio, implica necesariamente unos costos económicos que las personas no siempre pueden costear, como contratar los servicios de un abogado y financiar los gastos que generan un proceso judicial. Un análisis de costos contempla recursos para el juicio, (humanos y materiales) su proceso en tiempo y las transacciones necesarias para que se pueda realizar, que debe correr por parte del órgano de administración de justicia. Pero además se debe tomar en cuenta los costos para el usuario, ya que muchas veces es necesario emplear días laborables para hacer efectivo una acción judicial, dejando de percibir los ingresos de esos días<sup>8</sup>. La asesoría legal es una exigencia para acudir al sistema judicial, debido al cumplimiento de formalidades procesales que ella establece. Una hora de consulta de abogado se corresponde aproximadamente a 10.000,00 bolívares como honorario profesional. Esto es el equivalente aproximado a 1,5 jornadas de trabajo (salario mínimo urbano). Los escritorios de asesoría legal especializada en la ciudad de Caracas, cobran en promedio 150 dólares la hora por consulta<sup>9</sup>.

Si agregamos que, en la normativa procesal se impone el principio de las costas procesales, que regula quien pierde un litigio debe correr con todos los costos del proceso del juicio,- es decir el ganador se lo lleva todo -, difícilmente una persona que percibe la posibilidad de perder un juicio, más los altos costos que ello implica, tiene razones de sobra para no intentar acceder a los mecanismos formales de la administración de justicia. Se debe añadir también, los trámites informales, si los hubiera, normalmente reflejados como actos de corrupción (gastos de movilización o agilización de expedientes), que debería de contemplarse como factores que hacen resistencia para el usuario acceder a la administración de justicia. Un servicio que responde parcialmente al problema de la asistencia jurídica de la población, es la acción realizada por la institución de la Defensoría Pública, que presta servicio de defensa pública en las 24 entidades federales que componen la

nación, a personas que no tienen medios económicos para procurarse una forma de defensa, para lo cual cuenta con 522 defensores públicos en todo el país, básicamente orientados a la defensa penal, con un total de 133.928 causas conocidas en el 2002, distribuidos en un 90% de casos ordinarios adulto, 8% penal adolescente y 2% casos de protección al niño y al adolescente<sup>10</sup>.

En un estudio de taller focal con líderes de comunidades y de barrios<sup>11</sup>, se determinó que dentro de los factores culturales que se constituyen como barreras al acceso a la justicia, cuando hay conflictos violentos, están las 'normas de cohesión interna' de las comunidades de escasos recursos, que son las que sirven para preservar la integridad personal y que se expresan en la tendencia de abstenerse a realizar denuncias antes las instituciones de justicias por miedo a las represalias. Además, este temor tiene también dos orígenes, uno vinculado al miedo a la represalia del denunciado y otra a la desconfianza de los organismos de seguridad del Estado (policías). Otra razón por la cual los habitantes de los barrios se abstendrían de hacer una denuncia, es la de mantener una imagen como individuo dentro de la comunidad, en un esquema de valores donde la denuncia es sinónimo de delación o delator, que es una condición que se percibe negativa en grupos sociales que se sienten identificados y reconocen el valor solidaridad frente a una sociedad que los excluye.

En consecuencia, la percepción de un gran sector de la población es que el sistema de administración de justicia es remoto y complejo, o que es muy lento para dar respuesta a las solicitudes de servicio. Esta situación genera una respuesta natural en la población, que es la propensión a no acudir a los mecanismos formales de resolución de conflictos para resolver las diferencias entre las personas. Esta realidad es particularmente cierta en los grupos vulnerables de la población especialmente las mujeres y los ciudadanos de escasos recursos económicos que, entienden que el Poder Judicial es una instancia que impone castigos y no donde se pueden encontrar soluciones a las controversias que se presentan entre personas. Esto tiene especial sentido en cuanto es en este grupo

<sup>8</sup> Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. Los excluidos de la justicia. Op. cit. P. 133.

<sup>9</sup> Casal, Jesús María. Coordinador. Reforma Judicial. Op. Cit.

<sup>10</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002. Caracas, 2002. P. 623.

<sup>11</sup> Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. Los excluidos de la justicia. Op. cit. P. 135.

poblacional donde pertenece la mayoría de personas que están asociadas a procesos penales.<sup>12</sup> La percepción negativa del sistema de justicia penal, comienza en la desconfianza que se tiene de los organismos de seguridad y auxiliares de investigación penal, que parece irradiar al resto de las instituciones de la administración de justicia.

Una posibilidad que pudiera descargar el peso de la demanda en los órganos judiciales, y beneficiar a la población por su rapidez y gratuitad son los llamados medios alternativos de resolución de conflictos. Desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Justicia de Paz en 1995, se ha realizado un esfuerzo por implantar la justicia de paz, pero no ha contado con un apoyo real por parte de las autoridades municipales, tal como lo exige la ley. No cuentan con sedes físicas donde funcionar y de recursos económicos. Una evaluación realizada en el 2002 encontró que había solo 45 jueces de paz ejerciendo realmente de 201 jueces de paz electos en 14 estados del país<sup>13</sup>. Son muy pocas las ordenanzas aprobadas por los municipios para apoyar este mecanismo. El 67% de los jueces de paz ejercían sus funciones desde sus viviendas. Esto es lamentable, ya que los casos que conocen son mayormente conflictos entre vecinos en un 40%, más un 29% de conflicto entre familiares, entre los cuales casi la mitad son casos de violencia, consumo y venta ilegal de alcohol y drogas entre otros, que son parte de la cotidianidad de la población. A pesar de contar con respaldo legal, estos mecanismos no tienen un aval del sistema de administración de justicia, sus decisiones muchas veces no son aplicadas eficientemente y no son reconocidas por la justicia ordinaria. En consecuencia, a la parte de la población que pudiera serle útil estos mecanismos, percibe ajena a la justicia formal, aumentando las barreras para acceder a los órganos de administración de justicia.<sup>14</sup>

## LA EFICIENCIA EN LOS TRIBUNALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La eficiencia es uno de los aspectos para evaluar el trabajo de los órganos jurisdiccionales, especialmente el modo en que los jueces llevan a cabo sus labores. La eficiencia es un valor que puede expresarse en la relación óptima entre un mayor y mejor resultado al menor tiempo y costo posible. Es decir, a los jueces y funcionarios judiciales se le impone unos límites de tiempo para cumplir sus funciones, de acuerdo a los lapsos

procesales y condiciones que establece la ley. De modo que la inefficiencia de los servicios de administración de justicia se expresa principalmente en la poca capacidad de responder oportunamente a las demandas por parte de la población, imposibilitado de adoptar decisiones oportunas, haciendo que la población perciba a las instituciones judiciales como inadecuados para la resolución de sus conflictos cotidianos.

De los elementos que pueden significar controles para detectar problemas en el servicio de administración de justicia, están en primer lugar los aspectos de flujos de asuntos dentro de las distintas unidades jurisdiccionales. Así se puede encontrar el aspecto de la demanda que determina la cantidad de asuntos que llegan y la cantidad de asuntos que obtienen respuestas. Por ejemplo, en el año 2001<sup>15</sup> los tribunales de primera instancia en las materias civil bienes, civil personas, mercantil, bancarios, agrario, tránsito y trabajo, los asuntos laborales presenta mayor demanda del servicio de administración de justicia, seguido de la materia civil personas que representan el 45% y 36% del total de asuntos que ingresan a los tribunales. Igualmente, estas dos materias presentan el mayor número de asuntos resueltos con el 52% y el 26% respectivamente, pero aun es insuficiente.<sup>16</sup>

Los juzgados de municipios conocen mayormente la materia civil y de menor cuantía, que por su distribución física se encuentran más cercanos a la población y son los que tienen el mayor número de demandas, ya que incluyen casos de cobro de dinero, asuntos inquilinarios y cobro de prestaciones sociales. En cuanto a los ingresos en los tribunales de municipios se presentan de dos clases, los asuntos no contenciosos 105.274 que abarcan el 74% en el año 2001, que son rápi-

12 Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Tribunal Supremo de Justicia. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela en el contexto de la resolución de conflictos. Mimeo. Caracas. 2003. P. 28.

13 Ponce Silén, Carlos. Los Jueces de Paz y su gestión año 2002. Caracas, 2002. P. 12.

14 Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela. Op. cit. P 29.

15 Por los múltiples inconvenientes que presenta la actual base de datos del Poder Judicial, principalmente por no permitir hacer cortes en el tiempo y en consecuencia no obtener el último trimestre del año, se acuerda incluir las estadísticas de todo el año 2001 sobre los tribunales de Venezuela en el Informe 2002.

16 Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002. Caracas, 2002. Páginas 452 y 453.

dos en respuesta de resolución - igual número de asuntos resueltos - y los asuntos contenciosos que representan el 26%

con 34.747 asuntos ingresados y 58.114 asuntos resueltos, ya que se acumulan, son más lentos en respuestas y tienden a desarrollar congestión procesal. (Cuadro 2)

## Cuadro 2

### ASUNTOS INGRESADOS Y RESUELtos EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA EN MATERIA CIVIL, MERCANTIL, BANCARIO, AGRARIO, TRÁNSITO Y TRABAJO. AÑO 2001

Bienes	Personas	Mercantil	Bancario	Agrario	Tránsito	Trabajo	Total
ASUNTOS INGRESADOS							
15,187	44,392	7,924	969	840	794	56,103	126,209
ASUNTOS RESUELTOS							
Bienes	Personas	Mercantil	Bancario	Agrario	Tránsito	Trabajo	Total
11,458	21,507	6,187	725	1,388	1,841	36,319	79,425

Fuente: Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002.

La existencia de numerosos casos pendientes de resolución se relaciona con la congestión procesal, que se agudiza cuando existe una inadecuada distribución de competencias en los tribunales, de tal suerte que existen tribunales que tienen muchas sentencias que conocer y que elaborar, mientras que otros casi no tienen trabajo o su demanda es escasa. En los tribunales penales de primera instancia es grave la congestión, en los juzgados de función de control, p. Ej. sólo se responden el 33% de los asuntos ingresados, - de estos mayormente por sobreseimiento de la causa - y en los juzgados de función

de juicio el 58% de los asuntos ingresados. De manera que los altos índices de congestión que vienen presentándose en los tribunales de control, deben estar asociado a las limitaciones que presentan los órganos de investigación y los fiscales del Ministerio Público encargados de instruir los expedientes. El escaso número de fiscales y la acumulación de expedientes puede ser la causa de la congestión en la primera etapa del proceso penal, que demuestra que todavía subsisten áreas en las cuales los procesos judiciales son lentos con tendencia a que las sentencias se retarden. (Cuadro 3)

## Cuadro 3

### ASUNTOS INGRESADOS Y RESUELTOS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA PENAL EN FUNCIÓN DE CONTROL, JUICIO Y EJECUCIÓN. AÑO 2001

	Función de Control	Función de Juicio	Función de Ejecución
Asuntos Ingresados	65,015	7,286	7,046
Asuntos Resueltos	21,778	4,207	12,368

Fuente: Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002.

Otro indicador que puede ser una referencia para medir la eficiencia pueden relacionarse con los resultados en el funcionamiento de los procesos penales que esta vinculado al sistema penal penitenciario. Antes de aplicar el nuevo Código Orgánico Procesal Penal, los centros penitenciarios retenían a un número de procesados que en proporción podía alcanzar hasta el 70 por ciento de la población reclusa en el año 1995. Esto revelaba la injusticia enorme que se atribuía a la regla que facilitaba la prisión preventiva a los jueces que tendían a imponerla y a la lentitud de los procedimientos. El nuevo Código cambió la regla haciendo excepcional la prisión preventiva, reduciendo la población penitenciaria en un 25% y, por primera vez el número de condenados superó al de procesados llegando a representar cerca del 60% de la población reclusa en el año 2000<sup>17</sup>. La cifra de presos del 2002 muestra una tendencia al incremento, pero el número de presos condenados se mantiene similar al de procesados. Esto es probablemente un indicador que en el sistema penal no se cumplen totalmente los objetivos de celeridad procesal.

En términos generales, los procesos judiciales continúan siendo complejos. En la duración de los juicios pueden influir factores que amplían la tendencia a la escritura en los procedimientos, a la formalidad, el fraccionamiento y la mediatisación. Por ejemplo, el promedio general de duración de las causas en los tribunales de municipio en materia civil, es de un año y un mes, lo que implica que el procedimiento no puede estimarse de breve, tal como lo exige la normativa vigente. Es más grave aún en los tribunales civiles de primera instancia, que puede llegar de 2 años y tres meses, con ligeras diferencias en material laboral, donde en Caracas preocupa el elevado promedio que presentan estas causas (3 años aproximadamente)<sup>18</sup>. Esta variante pudiera estar vinculada a que en los últimos años se ha incrementado el porcentaje de los asuntos ingresados en los tribunales laborales del Área Metropolitana a raíz de la crisis económica que enfrenta el país.

La inefficiencia de los servicios de administración de justicia no solamente se caracterizan por ser lentos y estar llenos de asuntos no resueltos, sino también por la falta de efectividad de los tribunales en el procesamiento de las causas que son admitidas, por depositar la mayo cargar en los jueces con toda la responsabilidad de las decisiones judiciales. De esta manera, hay un cuello de botella constante, ya que una decisión para

ser legal tiene que provenir de un juez y debe ser ejecutada por un tribunal, que muchas veces no tienen el apoyo suficiente en recursos materiales y tecnológicos.<sup>19</sup> Del inventario de denuncias contra los jueces del país, se pudo determinar que de los 1.507 jueces registrados en el año 2001, el 71% había sido denunciado, con un promedio de 5 denuncias cada uno. Este número podría estar relacionado al ingreso de denuncias sin control en los últimos tres años donde se recibieron 8.000 denuncias. Solo en el año 2001 se recibieron 2.100 denuncias a diferencia del año 2002 que se redujo a 679, resultado de una mayor orientación al denunciante y a las exigencias de fe de juramento para evitar las denuncias temerarias o infundadas. Es significativo el número de expedientes de jueces cerrados en el año 2002, un total de 10.991, en comparación al año anterior que fue de 247. Este resultado es positivo ya que para el universo de jueces mantener los expedientes abiertos sin respuestas puede resultar una condición de vulnerabilidad. Al final la Inspectoría General de Tribunales remitió 198 acusaciones a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial solicitando la destitución, suspensión o amonestación del juez.<sup>20</sup>

No todo son malas noticias en la administración de justicia. La implantación del Modelo Organizacional y Sistema de Gestión Juris 2000<sup>21</sup> permitió destinar las oficinas de apoyo judicial para que puedan dar servicios conjuntamente a los tribunales civiles y penales de una misma sede, atendiendo a criterios de economía de escala, tamaño, condiciones tecnológicas, presupuesto y recursos humanos. Esto resultó en un cambio sustantivo en los circuitos judiciales donde ha sido implantado, limitado a un reducido porcentaje de tribunales en el país permitiendo el uso eficiente del personal, la automatización

17 Cuadro N° de este Informe 2002. P.

18 Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial. Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Tribunal Supremo de Justicia. El Juris 2000. Caracas, 2003. Páginas 14 y 15.

19 Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela. Op. cit. P 29.

20 Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002. Caracas, 2002. P. 575 y 576.

21El Juris 2000 es un sistema integral de gestión, decisión y documentación, desarrollado por la empresa SEINTEX, Servicios Informáticos en el marco del Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial financiado por el Banco Mundial.

de los procesos, la instalación de computadoras en red conectados con el órgano central, además de proveer información sobre la gestión judicial y la construcción de indicadores de gestión y actualización de la estadística judicial. De igual modo, se incorporó al Tribunal Supremo de Justicia el modelo de gestión Tepuy XXI, el cual ha coadyuvado en el uso eficiente de sistemas informáticos de diligencias de casos y de los servicios de apoyo al trabajo que se realiza en cada Sala, mejorando la gestión jurisdiccional.

#### **IV. LA CARRERA JUDICIAL: FACTOR ESENCIAL DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL**

La independencia del Poder Judicial puede evaluarse a partir de su estructura constitucional y su relación con los otros poderes públicos nacionales, o con respecto a las decisiones y condiciones de los jueces para realizar una actividad imparcial o neutral. De acuerdo al texto constitucional vigente, el Poder Judicial tiene autonomía e independencia funcional, garantizado con un situado presupuestario,<sup>22</sup> no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional - y unificado en el ámbito del máximo tribunal de justicia. Definitivamente, la mayor o menor vulnerabilidad del Poder Judicial depende en gran medida de la capacidad que los jueces tienen de tomar decisiones de manera autónoma, o que su situación y condición pueda contribuir o no a ser objeto de presiones externas sea cual fuere su origen de interés. En tal sentido, la independencia del juez esta asociada a la forma como ingresa al sistema de justicia, así como también la estabilidad en su cargo y su ulterior proceso de ascenso.

La garantía de independencia de los jueces en Venezuela se estableció, al definir el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces por concurso de oposición públicos, de manera que asegurasen la idoneidad, la capacidad y la probidad de los jueces designados<sup>23</sup>. Todos los cargos de jueces de tribunales o cortes, unipersonales o colegiados, deberán ser designados mediante concurso público de oposición. Sin embargo, la Ley de Carrera Judicial no es suficiente para garantizar la autonomía e independencia del juez. El desarrollo de la carrera judicial encuentra limitaciones en los mecanismos contemplados para implementar los concursos de oposición. Especialmente, el diseño de los concursos, que actualmente

es proclive a desequilibrios en los componentes de las pruebas, ya que privilegia la medición de los conocimientos técnico jurídicos y no los éticos y psicológicos, así como no toma en cuenta las habilidades del candidato como futuros jueces, que podría conocerse en una evaluación de su experiencia profesional. Además, la Comisión de Evaluación y Concursos encargada de la organización y evaluación de los concursos de oposición, no cuenta con el apoyo suficiente en cuanto a estructura y herramientas tecnológicas.<sup>24</sup>

Desde hace tres años comenzó el proceso para reemplazar a los jueces que fueron destituidos como consecuencia de la reorganización del Poder Judicial durante la Emergencia Judicial decretada por la Asamblea Constituyente de 1999. La apertura de los concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial que se iniciaron en el año 2000 enfrentó varios problemas. Cerca del 50% de los 640 cargos llamados a concurso en tres años quedaron desiertos, de manera que sólo el 56% de los cargos licitados en concurso han podido ser provistos. Hasta finales del año 2002, se han concluido 75 Concursos con 486 cargos a proveer de los cuales solo aprobaron 270 concursantes. El volumen de inscritos en los Concursos de Oposición concluidos es de 3.180 personas (6,4 inscritos/cargo a proveer). Actualmente, 213 jueces son titulares por concurso, 71 son titulares bajo el régimen anterior y 1.228 jueces son provisarios. Esto hace que el 81,2 % de los jueces sean provisarios.<sup>25</sup> El cargo provisorio está sujeto ser llamado a concurso de oposición para ingresar a la carrera, pero antes deben ser evaluados para acceder al concurso, si no pasan la evaluación son desincorporados del cargo. De los inscritos aceptados en los concursos de oposición del año 2002, 725 (28%) eran jueces, y de los 270 aprobados 132 eran jueces provisarios que concursaron para obtener su titularidad.

El problema que muchos de los concursos de oposición quedan desiertos, no pareciera estar vinculado al número de abo-

22 Artículo 254 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

23 Artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

24 Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela. Op. cit. P 22.

25 Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002. Caracas. 2002. Páginas 559 y 560.

gados que hay en el país, que están en una relación de 340 por 100 mil habitantes. Esta situación se debe más bien a la percepción que se tiene de la carrera judicial y el cargo de juez, que no ofrece ningún atractivo o prestigio social, así como escasa expectativa de crecimiento económico y profesional. La opinión de la población de escasos recursos es de una profunda desconfianza en los jueces, considerados como personas deshonestas y operadores de una justicia parcializada por intereses económicos.<sup>26</sup> También, se debe señalar que el problema de los límites a la carrera judicial de los jueces está asociado a la escasa capacitación de los jueces y demás funcionarios judiciales. Si no existe la formación inicial para entrar en la carrera judicial, esta se imposibilita, pero además tampoco hay una política sostenida para formar candidatos a jueces a fin de llenar las necesidades de la administración de justicia.

Finalmente, otra situación que vulnera a los jueces en su autonomía es la inexistencia de normas claras para el control disciplinario del juez. La normativa constitucional previó la creación de la jurisdicción disciplinaria judicial – artículo 267-, pero hasta el momento está pendiente la aprobación del proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano, por parte de la Asamblea Nacional. La materia disciplinaria judicial continúa dirigida por los tres miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración Judicial nombrada durante la emergencia judicial impuesta por el proceso constituyente en 1999, de forma tal que se mantiene la transitoriedad en la normativa sobre las condiciones disciplinarias del juez venezolano exponiendo su integridad e independencia. Por último, es difícil avanzar en la capacitación de los jueces si no se les evalúa su desempeño de forma continua, siendo esta evaluación parte integral del sistema de carrera judicial. No existen mecanismos claros para evaluar a los jueces y a los demás funcionarios del sistema de justicia. No hay un sistema que controle la gestión del juez actualmente, quedando en evidencia que su promoción en el ascenso de la carrera se realiza por otros criterios ajenos a su desempeño.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. Los excluidos de la justicia. Op. cit. P. 215.

<sup>27</sup> Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela. P. 30.

## V. CONCLUSIÓN

Las instituciones de la administración de justicia, en cuanto a su estructura organizacional como en los elementos procedimentales, no presentan un esquema amigable que plantea como prioridad la accesibilidad del servicio de justicia, en especial a los sectores de escasos recursos. Adicionalmente, se encuentran deficiencias marcadas en la prestación del servicio y en la labor jurisdiccional de sus operadores. Las consecuencias de los problemas de funcionamiento de los organismos judiciales hacen muy difícil para vastos sectores de la población el ejercicio de sus derechos, la petición de sus planteamientos y la obtención de una respuesta en términos razonablemente perentorios. La importancia de esta situación, tiene relevancia en un país como el nuestro con diferencias sociales muy marcadas, y grandes poblaciones al margen de los servicios básicos, donde como hemos visto, las instituciones de justicia tienden a profundizar dichas desigualdades. Esto contrasta significativamente con las aspiraciones del sistema de justicia, con los principios normativos, y en general con los derechos y garantías ciudadanas que dan plena vigencia al conjunto de valores que le otorga contenido material al Estado democrático y social de Derecho y de Justicia expresados en el texto constitucional de 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

Casal, Jesús María. Coordinador. Reforma Judicial. En Acuerdo Social para el desarrollo y superación de la pobreza. Universidad Católica Andrés Bello UCAB. Página web: [www.acuerdosocial.com](http://www.acuerdosocial.com).

Concha Cantú, H. Caballero Juárez, J.A. Los elementos de la Reforma Judicial: Una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. N° 1 enero – junio 2003. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2003.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Exposición de Motivos. Gaceta oficial N° 5.453 Extraordinario 24 de marzo de 2000. Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2000.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS. Informe Social 2001. Caracas. 2002.

Pérez Perdomo, Rogelio. Políticas judiciales en Venezuela. Estudios IESA N° 3. Ediciones IESA. Caracas, 1995.

Ponce Silén, Carlos. La Comunidad y su percepción de la justicia y de los medios alternativos de resolución de conflictos. Caracas, 2001.

Ponce Silén, Carlos. Los Jueces de Paz y su gestión año 2002. Caracas, 2002.

Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos PROVEA. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2002. Caracas, 2002.

Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. Los excluidos de la justicia en Venezuela. Editorial Melvin. Tribunal Supremo de Justicia. Banco Mundial. Caracas, 2002.

Tribunal Supremo de Justicia. Informe 2002. Caracas, 2002.

Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial. Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Tribunal Supremo de Justicia. El Juris 2000. Mimeo. Caracas, 2003.

Unidad Coordinadora de Proyectos de Modernización del Poder Judicial. Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Tribunal Supremo de Justicia. Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en Venezuela en el contexto de la resolución de conflictos. Mimeo. Caracas. 2003.

## A N E X O

### E S T A D Í S T I C O

CUADRO	CONTENIDO	PÁGINA
• CUADRO 1	Tasa de actividad específica por edad y sexo.	80
• CUADRO 2	Empleo por tipo de inserción laboral.	81
• CUADRO 3	Evolución del salario mínimo legal área urbana.	82
• CUADRO 4	Indicadores de Ingresos por concepto de trabajo.	82
• CUADRO 5	Indicadores del Gasto Social.	83
• CUADRO 6	Gasto Social.	84
• CUADRO 7	Gasto Social.	84
• CUADRO 8	Ingresos Fiscales.	85
• CUADRO 9	Estado nutricional de los menores de 15 años según peso talla.	86
• CUADRO 10	Clasificación antropométrica de los menores de 2 años según indicador peso edad..	86
• CUADRO 11	Estado nutricional de los niños de 2 a 6 años según combinación de indicadores	87
• CUADRO 12	Estado nutricional de los niños de 7 a 14 años según combinación de indicadores	87
• CUADRO 13	Tasas de mortalidad por deficiencia de nutrición (E40-E64) según grupos de edad.	88
• CUADRO 14	Mortalidad general, infantil (neonatal y postneonatal) y materna.	88
• CUADRO 15	Tasas de mortalidad total diagnosticada, según principales causas.	89
• CUADRO 16	Tasas de mortalidad infantil según principales causas de muerte.	89
• CUADRO 17	Tasas de mortalidad en niños de 1 a 4 años de edad según principales causas de muerte.	90
• CUADRO 18	Tasas de mortalidad en niños de 5 a 14 años de edad según principales causas de muerte.	90
• CUADRO 19	Cobertura del Seguro Social.	91
• CUADRO 20	Pensionados y pensión mensual del Seguro Social Obligatorio.	91
• CUADRO 21	Matrícula estudiantil por nivel educativo.	92
• CUADRO 22	Matrícula y deserción de educación básica.	92
• CUADRO 23	Matrícula y deserción de educación básica.	93
• CUADRO 24	Casos conocidos, casos concluidos y detenciones.	94
• CUADRO 25	Población reclusa.	94

**Cuadro 1****TASA DE ACTIVIDAD ESPECÍFICA POR EDAD Y SEXO** (Porcentajes)

	1s. 1998	2s. 1998	1s. 1999	2s. 1999	1s. 2000	2s. 2000	1s. 2001	2s. 2001	1s. 2002	2s. 2002
<b>TOTAL</b>	64,9	65,4	66,8	65,7	64,5	64,6	64,9	67,3	68,0	68,8
Mujeres	46,8	47,6	49,7	47,9	47,2	47,3	49,5	52,0	53,1	54,2
Hombres	82,9	83,2	83,9	83,5	81,7	82,0	80,2	82,7	83,0	83,6
15-24	50,0	51,5	52,4	51,5	48,3	49,1	48,0	52,3	52,6	54,8
Mujeres	34,2	35,8	37,5	35,6	32,9	33,8	33,9	38,9	39,1	42,0
Hombres	65,2	66,6	66,9	66,9	63,1	64,0	61,6	65,3	65,6	67,2
25-44	79,3	79,5	81,1	80,1	79,8	79,4	81,2	82,6	83,6	83,8
Mujeres	61,5	62,1	64,4	62,8	63,0	61,9	65,6	68,3	70,0	70,3
Hombres	96,9	96,7	97,5	97,1	96,4	96,7	96,6	96,8	97,1	97,2
45-64	68,1	68,1	69,9	68,5	67,8	68,4	69,3	71,0	71,6	72,4
Mujeres	46,0	46,5	48,9	46,9	46,7	48,1	49,9	52,3	54,0	54,9
Hombres	90,5	90,2	91,5	90,6	89,3	89,2	89,1	90,1	89,6	90,3
65 y más	27,7	27,6	29,0	27,9	27,7	26,7	27,4	28,5	29,2	29,0
Mujeres	12,8	12,4	14,9	12,9	14,4	13,7	17,8	15,9	15,6	15,5
Hombres	45,8	45,9	46,1	46,1	43,8	42,4	35,3	43,8	45,8	45,5

FUENTE: INE. *Indicadores de la Fuerza de Trabajo*

---

**Cuadro 2**
**EMPLEO POR TIPO DE INSERCIÓN LABORAL**

TIPO DE EMPLEO	1s.98	2s.98	1s.99	2s. 99	1s.00	2s.00	1s.01	2s.01	1s.02	2s.02
Total	8.605,1	8.816,2	8.691,4	8.741,6	8.682,7	8.890,2	9.123,5	9.685,6	9.625,3	9.833,7
EMPLEO SUBORDINADO	5.379,4	5.349,5	5.289,3	5.262,7	5.161,0	5.210,4	5.325,6	5.672,6	5.555,1	5.702,3
Público	1.405,6	1.395,4	1.348,2	1.319,8	1.352,8	1.337,2	1.378,4	1.416,8	1.378,4	1.416,8
Privado	3.973,8	3.954,2	3.941,2	3.942,9	3.808,1	3.873,2	3.947,2	4.255,8	4.176,7	4.285,5
Remunerados	3.894,1	3.831,2	3.770,9	3.758,0	3.649,9	3.723,0	3.799,6	4.028,8	3.964,4	4.030,3
Ayudantes familiares	79,7	123,0	170,3	184,9	158,2	150,2	147,6	227,0	212,3	255,2
EMPLEO INDEPENDIENTE	3.225,8	3.466,7	3.402,1	3.479,0	3.521,7	3.679,8	3.797,9	4.013,0	4.070,2	4.131,5
Trabajadores por cuenta propia	2.696,1	2.925,1	2.854,1	2.924,7	2.978,7	3.095,9	3.031,8	3.098,7	3.049,0	3.110,5
Profesionales	114,7	119,9	105,5	104,7	111,4	207,9	99,6	94,8	1.813,5	1.800,7
No profesionales	2.581,4	2.805,3	2.748,6	2.820,0	2.867,2	2.887,9	2.932,2	3.003,9	1.235,5	1.309,8
Miembros de cooperativas 1/	82,5	96,9	102,6	100,0	102,5	125,9	136,1	273,2	435,3	480,1
Patronos	447,1	444,7	445,3	454,3	440,5	458,1	630,0	641,2	585,9	540,9

Indicadores de la Fuerza de Trabajo. INE

1/ Se consideró dentro de este categoría a las sociedades de hecho a partir del mes de octubre de 2001

**Cuadro 3****EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL ÁREA URBANA**

Año	Bs. por mes (a precios corrientes)	Bs. por mes (a precios constantes) (1)	Salario Mínimo USA (\$) por mes
1980	900	299.479	209
1985	1.500	296.895	205
1987	2.010	278.352	155
1989	4.000	231.944	126
1991	6.000	184.309	106
1992	9.000	210.363	132
1993	9.000	152.302	99
1994	15.000	157.842	101
1995	15.000	98.699	83
1996	15.000	49.380	31
1997	75.000	164.556	149
1998	100.000	161.589	177
1999	120.000	156.921	185
2000	144.000	162.045	206
2001	158.400	158.400	208
2002	190.080	161.646	136
2003(2)	209.088	127.082	131
2003(3)	247.104	145.741 (4)	154

(1) Precios constantes del año 1997 (2) Salario mínimo julio-septiembre 2003 (3) Salario mínimo octubre-diciembre 2003 (4) Deflactado por el IPC del mes de octubre 2003

**Cuadro 4****INDICADORES DE INGRESOS POR CONCEPTO DE TRABAJO**

Tipo de Ingreso	TASAS DE CRECIMIENTO (%) INTERSEMESTRAL									
	1s.98	2s.98	1s.99	2s.99	1s.00	2s.00	1s.01	2s.01	1s.02	2s.02
Salario Nominal	13,9	9,1	13,9	12,5	5,5	2,9	9,0	14,0	5,2	2,5
Salario real	-2,9	-4,2	3,3	2,4	-2,2	-3,4	3,2	7,0	4,0	12,1
IPC	17,3	13,9	11,0	9,1	7,9	6,5	5,6	6,6	9,5	16,6
TASAS DE CRECIMIENTO (%) INTERANUAL										
Salario Nominal	44,7	24,3	16,8	28,1	14,8	8,6	12,1	24,2	20,6	7,8
Salario real	4,6	-6,9	-7,7	5,8	-2,4	-5,5	-0,3	10,4	3,3	15,6
IPC	38,4	33,6	26,4	21,1	17,7	14,9	12,5	12,6	16,7	27,8

Fuente. INE. BCV. Cálculos propios

**Cuadro 5****INDICADORES DEL GASTO SOCIAL**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Gasto Social Per-cápita (Bs. del año 2002) 1/</b>															
Gasto	1.208.339	1.546.317	1.494.119	1.509.405	1.402.669	1.090.041	1.168.678	1.035.482	1.163.651	1.258.113	1.012.781	983.136	1.342.607	1.395.784	1.262.974
Gasto social	458.216	523.451	464.849	558.314	582.753	451.480	408.663	394.500	384.365	500.208	364.069	390.923	523.956	555.561	504.412
Educación	207.389	233.953	179.935	190.611	216.450	185.080	185.563	165.197	112.294	177.469	143.824	163.679	205.812	214.418	207.702
Salud	93.295	94.846	86.981	88.797	108.907	72.800	61.404	48.485	40.881	73.058	58.106	54.435	57.350	60.056	71.076
Cultura y Comunicación Social	7.196	7.200	6.986	10.297	11.485	10.762	7.676	8.129	6.271	10.745	8.136	5.170	9.890	7.070	4.079
Ciencia y Tecnología	3.237	6.976	4.297	4.701	9.279	3.563	3.802	6.021	6.350	7.803	5.255	5.822	10.436	11.090	6.041
Vivienda, Des. Urbano y Serv. Conexos	81.949	54.506	71.937	115.986	100.387	57.519	30.024	34.214	54.319	71.114	41.252	31.002	75.123	43.772	35.637
Desarrollo Social y Participación	12.683	60.577	57.566	82.741	66.951	65.796	54.337	71.075	98.046	68.809	34.278	35.104	36.633	39.679	36.136
Seguridad Social	37.051	45.029	38.344	46.830	49.559	40.335	50.511	49.382	57.629	76.170	59.110	79.554	100.490	152.225	121.891
Administración de Justicia	15.417	20.363	18.803	18.350	19.735	15.625	15.345	11.996	8.575	15.039	14.106	16.158	28.222	27.250	21.849
<b>Gasto con respecto al Producto Interno Bruto (%)</b>															
Gastos	21.5	21.2	25.5	26.4	24.4	19.7	22.4	20.6	21.9	24.6	22.7	23.3	28.6	30.7	28.0
Gasto social	8.2	7.2	7.9	9.8	10.2	8.2	7.8	7.8	7.2	9.8	8.1	9.3	11.1	12.2	11.2
Educación	3.7	3.2	3.1	3.3	3.8	3.3	3.5	3.3	2.1	3.5	3.2	3.9	4.4	4.7	4.6
Salud	1.7	1.3	1.5	1.6	1.9	1.3	1.2	1.0	0.8	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.6
Cultura y Comunicación Social	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1
Ciencia y Tecnología	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Vivienda, Des. Urbano y Serv. Conexos	1.5	0.7	1.2	2.0	1.7	1.0	0.6	0.7	1.0	1.4	0.9	0.7	1.6	1.0	0.8
Desarrollo Social y Participación	0.2	0.8	1.0	1.4	1.2	1.2	1.0	1.4	1.8	1.3	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8
Seguridad Social	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	0.7	1.0	1.0	1.1	1.5	1.3	1.9	2.1	3.4	2.7
Administración de Justicia	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.5
<b>Tasas de crecimiento (%)</b>															
Población	2.7	2.6	1.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9
Gasto	3.4	70.0	80.6	38.9	25.1	9.8	76.2	44.8	129.4	65.6	11.5	22.4	61.8	19.2	12.9
Gasto social	-5.8	51.7	66.0	65.1	40.5	9.5	48.8	57.8	98.9	99.3	0.8	35.3	58.8	21.6	13.2
IPC AMC	29.5	84.5	40.7	34.2	31.4	38.0	60.9	59.9	99.9	50.0	35.8	23.6	16.2	12.5	22.4

1/ Se refiere al Gasto Social per-cápita a precios del año 2002 OCEPRE. 40 Años de Presupuesto Fiscal. 1948-1988. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto. 1989-2002 INE, BCV

**Cuadro 6****GASTO SOCIAL** (Millones de Bolívares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>GASTO SOCIAL</b>	71,273	108,148	179,533	296,377	416,394	455,798	678,066	1,069,867	2,127,699	4,241,268	4,277,067	5,788,604	9,191,840	11,176,302	12,655,466
Educacion	32,258	48,336	69,494	101,185	154,660	186,850	307,891	448,008	621,615	1,504,757	1,689,646	2,423,677	3,610,588	4,313,487	5,211,153
Salud	14,511	19,596	33,594	47,137	77,817	73,496	101,884	131,489	226,303	619,462	682,632	806,048	1,006,107	1,208,157	1,783,269
Cultura Y Comunicacion Social	1,119	1,487	2,698	5,466	8,206	10,865	12,737	22,046	34,713	91,110	95,578	76,554	173,506	142,237	102,345
Ciencia Y Tecnologia	503	1,441	1,659	2,496	6,630	3,598	6,309	16,330	35,152	66,166	61,735	86,216	183,072	223,109	151,563
Vivienda, Des. Urbano Y Serv. Conexos	12,747	11,261	27,784	61,570	71,729	58,069	49,817	92,786	300,691	602,974	484,632	459,058	1,317,897	880,565	894,112
Desarrollo Social Y Participacion	1,973	12,516	22,233	43,923	47,838	66,425	90,158	192,753	542,746	583,434	402,697	519,803	642,666	798,223	906,647
Seguridad Social	5,763	9,303	14,809	24,859	35,411	40,720	83,809	133,923	319,010	645,847	694,427	1,177,994	1,762,909	3,062,334	3,058,184
Admon. De Justicia	2,398	4,207	7,262	9,741	14,102	15,775	25,461	32,533	47,469	127,517	165,721	239,253	495,096	548,191	548,191
POBLACION (Miles)	18,757	19,245	19,502	19,972	20,441	20,910	21,377	21,844	22,311	22,777	23,242	23,707	24,170	24,630	25,090
GASTO TOTAL (Miles Millones)	188	319	577	801	1,002	1,100	1,939	2,808	6,442	10,668	11,898	14,558	23,554	28,079	31,687
PIB (Miles De Millones)	873	1,510	2,264	3,036	4,100	5,587	8,675	13,662	29,438	43,344	52,482	62,577	82,451	91,325	113,024
IPC AMC.2002=100	0.8	1.1	2.0	2.7	3.5	4.8	7.8	12.4	24.8	37.2	50.5	62.5	72.6	81.7	100.0

INE. BCV Ocepre 40 Años De Presupuesto Fiscal. 1948-1988. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto. 1989-2002

**Cuadro 7****GASTO SOCIAL** (Porcentajes) 1/

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>GASTO SOCIAL 2/</b>	37.9	33.9	31.1	37.0	41.5	41.4	35.0	38.1	33.0	39.8	35.9	39.8	39.0	39.8	39.9
Educación	45.3	44.7	38.7	34.1	37.1	41.0	45.4	41.9	29.2	35.5	39.5	41.9	39.3	38.6	41.2
Salud	20.4	18.1	18.7	15.9	18.7	16.1	15.0	12.3	10.6	14.6	16.0	13.9	10.9	10.8	14.1
Cultura y Comunicación Social	1.6	1.4	1.5	1.8	2.0	2.4	1.9	2.1	1.6	2.1	2.2	1.3	1.9	1.3	0.8
Ciencia y Tecnología	0.7	1.3	0.9	0.8	1.6	0.8	0.9	1.5	1.7	1.6	1.4	1.5	2.0	2.0	1.2
Vivienda, Des. Urbano y Serv. Conexos	17.9	10.4	15.5	20.8	17.2	12.7	7.3	8.7	14.1	14.2	11.3	7.9	14.3	7.9	7.1
Desarrollo Social y Participación	2.8	11.6	12.4	14.8	11.5	14.6	13.3	18.0	25.5	13.8	9.4	9.0	7.0	7.1	7.2
Seguridad Social	8.1	8.6	8.2	8.4	8.5	8.9	12.4	12.5	15.0	15.2	16.2	20.4	19.2	27.4	24.2
Administración de Justicia	3.4	3.9	4.0	3.3	3.4	3.5	3.8	3.0	2.2	3.0	3.9	4.1	5.4	4.9	4.3

1/ Se refiere a la participación del gasto social respectivo con respecto al gasto social

2/ Se refiere a la participación del gasto social en el gasto

OCEPRE. Cálculos propios

**Cuadro 8****INGRESOS FISCALES** (Millones de Bs.)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>9,703,672</b>	<b>12,492,641</b>	<b>19,967,919</b>	<b>22,178,058</b>	<b>25,656,168</b>
INGRESOS ORDINARIOS	7,146,371	9,325,128	14,074,427	15,302,669	19,099,179
Ingresos petroleros	2,194,814	3,959,534	8,195,461	8,543,386	11,322,692
Ingresos del hierro y otros minerales	8,356	3,943	3,230	8,098	17,929
Ingresos internos	4,943,201	5,361,651	5,875,736	6,751,185	7,758,558
IMPUESTOS	4,659,912	5,131,536	5,623,710	6,447,068	7,758,558
ISLR Otras Actividades (1)	1,052,492	1,159,184	1,325,826	1,759,684	2,127,328
ICSVM (2)	2,171,328	2,367,794	2,430,919	2,456,876	3,525,370
Otros impuestos	1,436,092	1,604,558	1,866,965	2,230,508	2,105,860
OTROS INGRESOS	283,290	229,866	252,027	304,117	255,241
Tasas	245,815	186,842	212,116	230,733	208,921
Diversos	37,475	43,024	39,911	73,384	46,319
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	2,557,301	3,167,513	5,893,492	6,875,389	6,556,989
Ingresos Fiscales		(Porcentajes)			
Total ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESOS ORDINARIOS	73.6	74.6	70.5	69.0	74.4
Ingresos petroleros	22.6	31.7	41.0	38.5	44.1
Ingresos del hierro	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Ingresos internos	50.9	42.9	29.4	30.4	30.2
IMPUESTOS	48.0	41.1	28.2	29.1	30.2
ISLR Otras Actividades (1)	10.8	9.3	6.6	7.9	8.3
ICSVM (2)	22.4	19.0	12.2	11.1	13.7
Otros impuestos	14.8	12.8	9.3	10.1	8.2
OTROS INGRESOS	2.9	1.8	1.3	1.4	1.0
Tasas	2.5	1.5	1.1	1.0	0.8
Diversos	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	26.4	25.4	29.5	31.0	25.6

Fuente: Onapre. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto. 1999-2004

**Cuadro 9****ESTADO NUTRICIONAL DE LOS MENORES DE 15 AÑOS SEGÚN PESO Y TALLA \***

Año	Sobre la Norma		Normal		Zona Crítica		Déficit Leve		Déficit Moderado		Déficit Grave		Déficit Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1990	21,854	8.5	193,806	75.4	23,033	9.0	13,028	5.1	2,687	1.0	2,747	1.1	41,495	16.1
1991	29,877	8.6	268,507	77.7	27,486	8.0	14,581	4.2	2,824	0.8	2,310	0.7	47,201	13.7
1992	31,271	9.5	254,594	77.7	24,405	7.4	13,220	4.0	2,464	0.8	1,678	0.5	41,767	12.7
1993	29,873	9.8	239,055	78.1	22,058	7.2	11,564	3.8	2,170	0.7	1,479	0.5	37,271	12.2
1994	29,152	10.0	227,786	78.5	19,831	6.8	10,320	3.6	1,840	0.6	1,197	0.4	33,188	11.4
1995	41,377	9.6	341,264	78.9	30,314	7.0	15,492	3.6	2,713	0.6	1,555	0.4	50,074	11.6
1996	42,202	9.5	347,368	78.6	31,906	7.2	16,298	3.7	2,812	0.6	1,566	0.4	52,582	11.9
1997	36,944	9.8	296,517	78.6	26,492	7.0	13,664	3.6	2,255	0.6	1,335	0.4	43,746	11.6
1998	39,510	9.9	310,381	77.6	29,432	7.4	15,927	4.0	2,987	0.7	1,691	0.4	50,037	12.5
1999	54,891	10.5	406,249	77.8	36,773	7.0	19,153	3.7	3,372	0.6	2,068	0.4	61,366	11.7
2000	52,832	11.3	360,320	77.4	31,398	6.7	16,194	3.5	3,122	0.7	1,877	0.4	52,591	11.3
2001	50,251	11.4	338,392	76.4	31,608	7.1	17,198	3.9	3,441	0.8	2,035	0.5	54,282	12.3

Fuente: INN SISVAN Componente menores de 15 años

Total evaluado=Niños Normales+Niños sobre la Norma y con Déficit

\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 10****CLASIFICACIÓN ANTROPOMÉTRICA DE LOS MENORES DE 2 AÑOS SEGÚN INDICADOR PESO EDAD \* / \*\***

Año	Sobre la Norma		Normal		Zona Crítica		Leve		Moderado		Grave		Subtotal Déficit		Total General
	No.	%	(1)	(2)	No.	%	(3)	(4)	No.	%	(5)	(6)	(3+4)		
1990	27,303	23.1	72,679	61.5	8,807	7.5	6,735	5.7	1,586	1.3	1,060	0.9	18,188	15.4	118,170
1991	29,796	20.7	92,564	64.2	11,362	7.9	8,005	5.5	1,545	1.1	1,000	0.7	21,912	15.2	144,272
1992	34,042	20.5	109,230	65.9	12,174	7.3	8,129	4.9	1,447	0.9	796	0.5	22,546	13.6	165,818
1993	36,071	21.4	110,836	65.9	11,813	7.0	7,455	4.4	1,348	0.8	769	0.5	21,385	12.7	168,292
1994	33,251	21.2	103,588	66.1	10,964	7.0	6,962	4.4	1,244	0.8	596	0.4	19,766	12.6	156,605
1995	46,965	20.4	151,180	65.8	17,522	7.6	11,261	4.9	1,988	0.9	946	0.4	31,717	13.8	229,862
1996	45,900	20.6	145,283	65.1	17,336	7.8	11,590	5.2	2,091	0.9	1,026	0.5	32,043	14.4	223,226
1997	37,415	20.5	119,252	65.4	14,066	7.7	9,229	5.1	1,585	0.9	742	0.4	25,622	14.1	182,289
1998	39,209	20.9	121,505	64.6	14,901	7.9	9,972	5.3	1,672	0.9	729	0.4	27,274	14.5	187,988
1999	57,916	23.2	159,227	63.8	17,885	7.2	11,731	4.7	1,952	0.8	847	0.3	32,415	13.0	249,558
2000	52,624	24.7	135,239	63.4	13,705	6.4	9,138	4.3	1,688	0.8	783	0.4	25,314	11.9	213,177
2001	53,194	25.2	131,067	62.1	13,986	6.6	9,380	4.4	2,018	0.9	1,515	0.7	26,899	12.6	211,160

Fuente: SISVAN Componente Menores de 15 años.

\* Evaluados en Organismo de salud referencia DMS

\*\* Año 2002 no disponible

(1) = MAYOR P90 (4) = MENOS 3 DS...P3

(2) = P10...P90 (5) = MENOS 4 DS...MENOS 3 DS

(3) = P3...P10 (6) = MENOR O IGUAL QUE MENOS 4 DS

Página 87  
Separación de tema, no tiene contenido

**Cuadro 13****TASAS DE MORTALIDAD POR DEFICIENCIA DE NUTRICION (E40-E64) (1), SEGUN GRUPOS DE EDAD. \*\***

Años	TOTAL VENEZUELA		<1 año		1-4 años		5-14 años		15 años y más	
	Muertes	Tasas	Muertes	Tasas	Muertes	Tasas	Muertes	Tasas	Muertes	Tasas
1990	892	4.6	343	59.3	219	10.2	35	0.7	295	2.4
1991	767	3.9	230	41.9	118	5.5	19	0.4	400	3.3
1992	747	3.7	210	38.0	118	5.4	28	0.6	391	3.1
1993	816	3.9	282	50.7	144	6.5	24	0.5	366	2.8
1994	993	4.7	379	67.6	215	9.7	33	0.7	366	2.7
1995	1,050	4.8	411	78.9	205	9.3	37	0.7	397	2.8
1996	1,484	6.7	581	116.7	337	15.2	52	1.0	514	3.6
1997	1,074	4.7	374	74.4	196	8.8	42	0.8	462	3.1
1998	1,484	6.7	581	116.7	337	15.2	52	1.0	514	3.6
1999	1,023	4.3	328	58.2	220	9.9	37	0.7	438	2.8
2000	927	3.8	283	50.1	249	11.2	38	0.7	357	2.2
2001	982	4.0	300	53.0	258	11.5	41	0.8	381	2.3

Fuente: DIR. PLANIFICACION Y ESTADISTICAS M.S.A.S. TASAS CALCULADAS POR 100.000 HABITANTES (1) Incluye E40-E64: Desnutrición,Otras deficiencias nutricionales \*\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 14****MORTALIDAD GENERAL, INFANTIL (NEONATAL Y POSTNEONATAL) Y MATERNA \*\***

General (1)		Materno Infantil (2)		Infantil (3)		Neonatal (3)		Postneonatal (3)		Maternal (3)	
Año	No.	Tasas	%	Tasas	%	Tasas	%	Tasas	%	Tasas	%
1990	90,059	4.7	16.8	14,767	25.5	8,044	13.9	6,723	11.6	339	0.6
1991	88,324	4.5	16.8	14,482	25.1	7,889	13.6	6,593	11.5	326	0.5
1992	88,630	4.5	17.3	14,973	25.2	8,156	13.2	6,817	12.0	340	0.6
1993	93,411	4.5	13.7	12,494	23.8	7,758	14.8	4,736	9.0	331	0.6
1994	98,991	4.6	14.1	13,577	24.8	7,720	14.1	5,857	10.7	383	0.7
1995	98,300	4.5	12.8	12,233	23.5	7,045	13.4	5,301	10.1	345	0.7
1996	100,399	4.5	12.2	11,902	23.9	6,883	13.8	5,030	10.1	301	0.6
1997	98,011	4.3	11.6	11,069	21.4	6,699	13.0	4,370	8.5	308	0.6
1998	100,963	4.3	10.9	10,721	21.4	6,217	12.4	4,504	9.0	256	0.5
1999	104,625	4.4	10.0	10,108	19.2	6,272	11.9	3,836	7.3	313	0.6
2000	105,948	4.4	9.4	9,649	17.7	6,269	11.5	3,380	6.2	327	0.6
2001	110,672	4.5	8.8	9,353	17.7	5,845	11.0	3,507	6.6	356	0.7

Fuente: MSDS. Dirección de Información Social y Estadística (1) Tasa por 1000 habitantes. (2) Porcentaje con respecto a la mortalidad general (3) Tasa por 1000 nacidos vivos registrados. \*\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 15****TASAS DE MORTALIDAD TOTAL DIAGNOSTICADA, SEGUN PRINCIPALES CAUSAS\*\***

CAUSAS DE MUERTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enfermedades del corazon	84.1	80.5	79.9	98.1	99.9	99.3	102.9	91.5	93.0	91.9	91.4	94.0
Cancer de todo tipo	54.4	52.1	53.7	55.8	60.4	60.2	59.0	61.6	61.0	62.8	62.9	63.6
Accidentes de todo tipo	39.7	38.0	43.6	40.1	40.1	37.4	35.8	31.0	33.5	33.0	32.8	35.6
Ciertas afeciones del periodo perinatal	32.3	31.0	33.0	31.0	29.2	25.7	24.4	24.2	22.6	22.4	21.8	20.0
Enfermedades cerebrovasculares	28.6	27.4	29.7	29.4	36.0	31.8	33.0	33.1	32.7	34.4	33.1	33.6
Diabetes Mellitus	17.8	17.1	12.1	12.0	17.9	19.1	18.8	21.2	20.9	24.1	24.6	25.5
Suicidios y homicidios	18.9	18.1	17.3	19.1	20.8	19.1	18.3	17.3	17.0	22.2	31.6	32.1
Enfermedades infecciosas intestinales	14.3	13.7	14.5	16.3	16.7	13.8	13.5	11.6	11.2	8.9	6.8	7.5
Neumonias	18.2	17.5	14.5	16.8	17.3	10.1	15.0	11.7	12.6	11.9	9.8	13.0
Anomalias congenitas	9.3	8.9	10.0	9.1	9.3	8.6	8.4	7.5	6.6	8.4	8.4	8.5

Fuente: MSDS. Información Social y Estadísticas.

Nota: Tasas calculadas por 100.000 habitantes

\*\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 16****TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL SEGUN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE \*\***

CAUSAS DE MUERTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hipoxia, asfixia y otras afec. resp.	6.9	6.3	7.3	7.7	7.3	10.5	11.3	10.6	10.4	9.4	6.3	6.0
Enteritis y otras enferm. diarreicas	4.1	3.1	3.0	3.0	4.2	3.8	3.6	2.9	2.9	1.9	1.6	1.7
Otras afeciones del recien nacido	2.4	2.0	2.3	2.8	2.7	2.3	2.2	2.3	2.2	2.2	2.1	0.0
Anomalias congenitas	2.4	2.5	2.5	2.8	2.8	2.6	2.7	2.7	2.6	2.5	2.6	2.8
Enferm. del aparato respiratorio	1.7	1.4	1.7	1.8	1.8	1.7	1.2	1.2	1.2	1.1	0.9	1.6
Lesiones y complicaciones del parto	1.0	0.9	0.8	0.9	0.8	nd	1.1	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
Septicemia	0.9	0.5	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2
Prematuridad	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	nd
Accidentes todo tipo	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
Meningitis	0.5	0.3	0.4	0.4	0.4	nd	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2

Fuente: MSAS: Dir. Planif. y Estadísticas. World Bank: Health Sector review

MSDS. Anuario de epidemiología y estadística vital.

Nota: Tasas calculadas por 1000 nacidos vivos registrados (n.v.r.)

\*\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 17****TASAS DE MORTALIDAD EN NIÑOS DE 1 A 4 AÑOS DE EDAD, SEGUN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE \*\***

CAUSAS DE MUERTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Accidentes de todo tipo	20.1	22.3	21.9	24.4	21.5	20.4	18,1	18,1	18.3	19.3	16.2	17.9
Neumonias	18.5	17.7	15.7	14.7	16.1	12.1	12,1	11,9	12.4	11.7	10.3	13.1
Enteritis y otras enf. diarreicas	25.0	20.3	16.0	19.0	27.5	17.4	24.3	17,7	18.1	15.4	12.7	12.7
Sarampion	0.7	0.4	0.3	1.6	0.9	nd	nd	n.d.	n.d	n.d	n.d	n.d
Anomalías congenitas	7.6	9.3	8.6	9.3	9.1	10.1	9,4	9,0	10.0	9.7	11.1	11.9
Cancer	4.6	4.9	5.0	5.0	5.5	5.1	6,1	4,9	4,4	4,4	5.3	6.1
Septicemia	5.3	3.7	3.3	3.3	2.4	1.6	2,6	1,8	1.8	0.8	1.5	nd
Deficiencias de la Nutricion	10.2	5.5	5.4	6.5	9.7	9.3	15,2	8.8	10.5	9.7	11.2	11.5
Meningitis	3.6	3.6	3.0	2.5	2.6	2.8	2,8	2.2	2.6	2.4	2.0	1.7
Asma	3.0	3.9	3.1	3.5	2.9	nd	2,3	3,7	2.5	3.5	3.2	0.0

Fuente: MSDS: Dir. de Información Social. World Bank: Health Sector review

MSDS. Anuario de epidemiología y estadística vital.

Nota: Tasas calculadas por 100000 habitantes del grupo poblacional específico.

\* \* Año 2002 no disponible

**Cuadro 18****TASAS DE MORTALIDAD EN NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS DE EDAD, SEGUN PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE \***

CAUSAS DE MUERTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Accidentes todo tipo	15.8	14.3	16.4	15.7	14.5	13.7	12,4	8.0	13.0	12.7	11.1	1.2
Cancer	5.6	4.8	4.7	4.8	4.3	4.6	5,1	3.0	4.0	4.7	4.8	0.4
Neumonias	2.2	2.4	2.3	2.1	2.1	1.6	1,6	0.9	1.2	1.2	1.5	0.2
Anomalías congenitas	1.7	2.2	1.8	1.9	2.2	1.8	2,3	1.3	1.7	2.7	2.5	0.3
Enfermedades del corazón	1.1	0.8	1.0	1.2	0.9	1.1	0,9	0.7	0.9	1.2	0.9	0.1
Suicidios y homicidios	1.9	1.6	1.7	1.8	2.2	2.1	2.0	1.3	1.8	1.9	2.1	0.3
Enteritis y otras enf. diarreicas	0.9	0.8	0.9	1.2	0.7	1.0	1,4	1.3	0.8	0.6	0.4	nd
Meningitis	0.8	0.7	0.7	0.5	0.5	0.7	n.d.	0.3	0.6	0.6	0.4	0,0*
Enf. cerebrovasculares	0.4	0.2	0.5	0.5	0.5	n.d.	n.d.	nd	nd	0.4	0.4	nd
Deficiencias de la Nutrición	0.7	0.4	0.6	0.5	0.6	0.7	1,0	0.5	0.9	0.7	0.6	0.1

Fuente: MSDS: Dir. de Información Social. World Bank: Health Sector review

MSDS. Anuario de epidemiología y estadística vital.

Nota: Tasas calculadas por 100000 habitantes del grupo poblacional específico.

\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 19****COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL (Porcentajes) \***

INDICADORES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Beneficiarios/Población	40.0	40.9	39.1	41.2	43.5	35.1	38.0	37.4	37.5	35.6	35.9	36.3
Asegurados/F. Trabajo	34.4	34.0	32.9	35.2	33.2	28.5	26.3	25.1	24.1	21.7	21.4	20.6
Asegurados/Ocupados	38.3	37.3	35.4	37.6	36.5	31.7	30.0	28.1	27.1	25.5	24.6	23.6
Asegurados/Sector Formal	65.8	62.7	58.6	63.0	71.2	62.0	58.6	54.1	54.2	53.5	52.3	47.0
Asegurados/Asalariados	56.2	55.7	52.6	57.1	58.0	51.8	50.0	44.8	45.7	43.2	42.3	41.9
Asegurados R.Gral/F. Trabajo	25.5	25.2	23.5	25.2	28.4	24.2	22.2	21.1	19.9	18.3	18.3	17.6
Aseg Reg. Gral/Aseg. Total	74.1	73.9	71.5	71.5	85.5	79.0	81.7	84.7	82.6	78.7	78.7	88.6
Pensionados/Asegurados	9.7	10.6	11.7	11.3	11.6	12.9	13.7	13.8	16.2	21.3	21.3	23.5
Pensionados Vejez/Asegurados	5.2	6.0	6.7	6.6	6.8	7.6	8.4	8.5	10.3	13.9	13.9	15.3

Fuente: IVSS, INE. Cálculos propios

\* Año 2002 no disponible

**Cuadro 20****PENSIONADOS Y PENSION MENSUAL DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO SEGUN TIPO DE PENSION**

TIPO DE PENSIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pago de pensiones (MM de Bs.)	3,566	5,226	8,219	13,713	30,535	48,763	56,881	120,058	247,757	466,633	815,693	978,318	1,219,412
Incapacidad parcial	59	65	146	199	360	403	1,820	3,674	2,758	4,467	7,360	8,566	10,590
Invalidez	669	837	1,570	2,564	6,100	6,645	9,611	20,182	47,156	81,499	137,184	159,568	199,698
Sobrevivientes	54	657	1,055	1,588	3,922	6,675	11,090	22,235	23,919	40,691	71,194	86,079	107,442
Vejez	2,783	3,667	5,448	9,362	20,153	35,041	34,360	73,968	173,924	339,976	599,955	724,104	901,683
Pensionados (Miles =100)	235	268	289	300	306	316	324	330	387	475	513	536	539
Incapacidad parcial (%)	4	4	4	3	3	4	3	3	2	2	2	2	2
Invalidez (%)	20	18	18	18	17	17	17	17	16	15	15	15	15
Sobrevivientes (%)	22	21	21	20	21	21	19	18	18	17	18	18	18
Vejez (%)	54	57	58	59	58	59	61	62	63	65	65	65	65
Pensión mensual promedio (Bs.)	1,262	1,624	2,368	3,806	8,322	12,852	14,622	30,359	53,349	81,846	132,629	152,003	188,586
Incapacidad parcial	979	777	1,189	1,583	2,880	3,000	15,095	30,273	21,871	33,130	53,393	61,407	76,771
Invalidez	1,754	2,197	2,537	3,980	9,614	10,433	14,508	30,338	63,164	95,473	150,417	169,438	212,741
Sobrevivientes	1,632	1,154	1,458	2,193	5,137	8,484	15,396	30,870	28,965	40,887	64,072	73,253	92,329
Vejez	1,967	2,200	2,717	4,438	9,391	15,668	14,395	30,219	59,045	91,448	150,397	173,238	213,377
Pensión de Vejez (Bs.)	99,312	82,771	77,734	91,927	120,988	126,205	58,020	81,178	116,815	146,407	207,207	212,100	213,377
(a precios de 2002)													
Deterioro acumulado	20.6	0.5	-5.6	11.6	46.9	53.2	-29.6	-1.4	41.8	77.8	151.6	157.5	159.1
pensiones de Vejez (1984=100)													

Fuente: INE Indicadores de la fuerza de trabajo

**Cuadro 21****MATRÍCULA ESTUDIANTIL POR NIVEL EDUCATIVO** (Porcentajes)

MATRÍCULA		PORCENTAJES CON RESPECTO A LA MATRÍCULA				
Años	Miles	Tasa de crecimiento (%)	Preescolar	Básica	Media, Div. y Prof.	Educación Superior
1984/85	4647.7		11.8	74.5	5.5	8.3
1985/86	4809.2	3.5	11.7	73.6	5.6	9.1
1986/87	4929.5	2.5	11.1	74.3	5.6	9.0
1987/88	5022.1	1.9	11.0	74.1	5.6	9.3
1988/89	5121.6	2.0	10.9	73.8	5.4	10.0
1989/90	5259.4	2.7	10.8	73.6	5.3	10.2
1990/91	5519.2	4.9	11.5	73.4	5.1	10.0
1991/92	5704.9	3.4	11.8	73.4	5.1	9.7
1992/93	5673.3	-0.6	12.0	74.4	5.3	8.3
1993/94	5823.2	2.6	11.9	72.4	5.3	10.3
1994/95	5862.9	0.7	12.2	72.5	5.7	9.6
1995/96	5854.1	-0.1	11.9	70.4	5.6	12.1
1996/97	6091.2	4.1	12.1	70.0	6.2	11.7
1997/98	6282.2	3.1	12.1	69.5	6.2	12.2
1998/99	6234.8	-0.8	11.8	69.0	6.4	12.8
1999-00	6490.5	4.1	12.3	68.5	6.5	12.6
2000-01	6789.3	4.6	13.3	67.6	6.6	12.4
2001-02	7072.8	4.2	13.3	67.4	7.0	12.3

Fuente: INE Anuario Estadístico / Ministerio Educación, Cultura y Deportes.

Memoria y Cuenta. y Estadísticas Educacionales.

**Cuadro 22****MATRÍCULA Y DESERCIÓN DE EDUCACIÓN BASICA**

(Cifras porcentuales) 1/con respecto a la matrícula

Años	Miles	DESERCIÓN				
		10-60	70	80	90	TOTAL
1984-85	3464.5	5.3	1.8	1.0	0.9	9.0
1985-86	3539.9	4.4	1.9	0.9	0.9	8.1
1986-87	3663.1	5.5	2.0	1.1	0.9	9.5
1987-88	3724.1	4.8	2.4	1.1	0.9	9.1
1988-89	3777.6	4.1	2.4	0.9	0.9	8.4
1989-90	3871.0	2.3	2.4	0.9	0.8	6.4
1990-91	4052.9	3.0	2.4	0.9	1.9	8.2
1991-92	4190.0	4.5	2.5	1.0	0.9	8.9
1992-93	4222.0	4.9	2.5	1.0	0.8	9.3
1993-94	4217.3	4.3	2.3	0.8	0.7	8.2
1994-95	4249.4	6.1	2.8	1.3	1.3	11.5
1995-96	4120.4	2.7	1.7	0.7	0.5	5.5
1996-97	4262.2	2.4	2.0	0.9	0.7	6.0
1997-98	4367.9	4.8	2.4	1.1	0.8	9.1
1998-99	4299.7	1.9	1.7	0.6	0.5	4.7
1999-00	4448.4	1.0	1.7	0.5	0.6	3.8
2000-01	4645.2	0.3	1.8	0.7	0.6	3.3

Fuente: Anuario Estadístico INE./ Ministerio Educación, Cultura y Deportes.

Memoria y Cuenta. y Estadísticas Educacionales. Cálculos propios 1/ Matrícula = 100

**Cuadro 23****MATRICULA Y DESERCIÓN DE EDUCACION BASICA**

(Cifras porcentuales)

Año	Deserción (Miles)	PORCENTAJE			
		10-60	70	80	90
1980-81	258.6	56.1	23.2	11.6	9.1
1985-86	286.7	54.0	23.6	11.1	11.3
1986-87	346.3	57.9	21.2	11.5	9.4
1987-88	340.7	52.4	26.1	11.7	9.8
1988-89	315.5	49.5	29.3	10.6	10.7
1989-90	249.3	35.8	37.0	14.1	13.1
1990-91	333.8	36.3	29.0	11.2	23.5
1991-92	374.4	49.8	28.5	11.5	10.2
1992-93	391.4	53.3	26.9	10.7	9.1
1993-94	344.7	52.0	28.5	10.3	9.1
1994-95	489.6	53.3	24.4	11.4	10.9
1995-96	226.3	49.2	30.3	11.9	8.6
1996-97	253.9	40.2	33.0	14.4	12.5
1997-98	399.4	52.5	26.4	12.0	9.1
1998-99	202.7	40.2	35.7	12.6	11.4
1999-00	167.9	26.1	44.0	14.3	15.5
2000-01	155.1	8.9	53.5	20.6	17.0

Fuente: INE Anuario Estadístico / Ministerio Educación, Cultura y Deportes.

Memoria y Cuenta. y Estadísticas Educacionales. 1/ Deserción = 100

**Cuadro 24****CASOS CONOCIDOS, CASOS CONCLUIDOS Y DETENCIONES**

CASOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TASA BRUTA DE DELITOS (1)	11.6	12.7	12.4	11.9	12.1	12.8	12.7	11.5	11.7	10.4	10.2	10.6	11.2	9.2	10.4
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS DELITOS	7.0	12.4	0.2	-3.2	4.4	7.9	1.7	-7.2	3.9	-9.5	-0.1	4.4	9.4	-16.1	15.5
DELITOS CONOCIDOS=100	217,274	244,128	244,734	236,841	247,266	266,882	271,493	251,827	261,630	236,742	236,481	246,967	270,077	226,564	261,749
Contra las personas*	14.4	12.6	15.5	17.8	18.4	16.9	16.3	16.7	16.3	17.8	18.3	18.3	20.0	21.9	21.5
Lesiones personales	13.4	11.4	12.1	14.3	14.3	12.7	12.0	12.2	11.8	12.7	13.4	12.7	9.4	11.6	11.6
Contra la propiedad**	66.4	66.7	64.2	61.3	59.9	63.0	67.6	69.9	71.7	67.7	66.6	69.2	68.6	66.5	65.9
Hurto	36.8	35.5	31.7	29.6	26.8	25.6	28.2	31.0	32.7	30.4	28.3	25.8	19.0	19.5	19.0
Apoderamiento ilegítimo de vehículo automotor	12.5	12.4	12.1	12.6	13.5	13.5	12.4	10.7	9.5	8.7	9.4	10.3	9.5	13.4	9.8
Robos	11.5	13.6	10.4	9.6	9.7	12.0	13.8	13.9	14.1	13.6	12.9	13.9	13.0	13.7	14.6

Fuente: INE. Anuario Estadístico de Venezuela. Varios años. Ministerio de Interior y Justicia. D. Estadísticas

Cálculos propios (1) Tasa por mil habitantes

\* En la categoría "contra las personas", están incluidas: lesiones personales      \*\* En la categoría "contra la propiedad", están incluidos: robo y hurto

**Cuadro 25****POBLACION RECLUSA**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTALES	28,406	30,824	29,972	31,086	28,843	26,129	30,352	25,124	25,427	25,575	24,347	18,447	15,107	18,768	19,256
PROCESADOS	18,898	19,656	18,808	19,129	18,288	16,029	22,456	17,709	18,816	16,775	14,573	9,524	6,418	8,690	9,550
CONDENADOS	9,508	11,168	11,164	11,957	10,555	10,100	7,896	7,415	6,611	7,800	9,774	8,923	8,689	10,078	9,706
% CONDENADOS	33.5	36.2	37.2	38.5	36.6	38.7	26.0	29.5	26.0	30.5	40.1	48.4	57.5	53.7	50.4

FUENTE: INE. Anuario Estadístico de Venezuela. Varios años

Ministerio de Interior y Justicia. Div. Estadísticas

## B I B L I O G R A F Í A U T I L I Z A D A

**Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**

Estadísticas Educacionales, varios años

**Instituto Nacional de Estadísticas**

Indicadores de la fuerza de trabajo, varios semestres

**Oficina Nacional de Presupuesto**

Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto, varios años

**Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social**

Anuario de epidemiología y estadística vital

**Instituto Venezolano del Seguro Social**

División de Estadísticas

**Ministerio de Interior y Justicia**

División de Estadísticas

## COLABORADORES

**Yolanda D"Elia**

Socióloga UCAB  
Investigadora Independiente  
Consultora en Política Sociales

**Thais Maingón**

Socióloga UCV.  
Doctorado en Ciencias Políticas USB.  
Profesora Investigadora de Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV. CENDES.

**Orángel Rivas**

Sociólogo UCAB.  
Director de Desarrollo Humano y Empleo.  
Ministerio de Planificación y Desarrollo.

**Tibisay Machín**

Médico Cirujano UCV.  
Especialidad en Nutrición y Salud Pública, Centro Clínico Nutricional.  
Maestría de Nutrición, USB.  
Programa Nacional de Micronutrientes del Instituto Nacional de Nutrición.

**León Arismendi**

Abogado UCV.  
Profesor de la Facultad de Derecho UCV  
Asesor CTV / INAESIN

**Mabel Mundó**

Socióloga UCV.  
Especialista en Gestión de Servicios de Información.  
Ms en Ciencia Política USB.  
Profesora Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo de UCV. CENDES.

**Raúl Pinto**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas UCV.  
Ms Ciencias Políticas USB.  
Coordinador General Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos  
FUNDAHUMANOS.  
Director Asociación Civil Encuentro Ciudadano.