**Ponencias** 

Guayana sustentable: educación, productividad y vida





# ANEXO A Historia de la EDC

## EDC: Una empresa con mucha historia

Según el suplemento "Hacia los 100 años", edición especial de la revista El Cable (1995) la EDC realizó su primera asamblea de accionistas como compañía anónima el 12 de noviembre de 1895, luego que Ricardo Zuloaga, fundador de la EDC, fijara sus ojos en el Río Guaire y emprendiera el camino para la creación de una empresa generadora de energía eléctrica. Desde un principio contaron con el apoyo de todos y aunque no habían concluido las obras ya tenían su premier cliente: la Cervecería Nacional.

La primera estación hidroeléctrica de la EDC se instaló en El Encantado y desde allí se transmitía electricidad a distancia, esta planta constituía la segunda central hidroeléctrica instalada en el continente americano y una de las primeras en el mundo. De esta manera, poco a poco fueron adquiriendo la maquinaria necesaria para proveer energía mecánica a Caracas.

Desde el momento en que se encendieron las turbinas de El Encantado, la vida de los caraqueños cambió, el proceso industrial, que se encontraba atrasado, adquirió nuevas perspectivas. Con este nuevo desarrollo empezaron a expandirse los sistemas de comunicación en la ciudad, empezaron a celebrarse los espectáculos nocturnos y los proyectos públicos pudieron agarrar forma y convertirse en realidad.

La primera población en tener electricidad fue Petare, poco a poco la demanda de energía eléctrica empezó a crecer y en solo cuatro años la capacidad de la primera planta fue insuficiente por lo que se tomó la decisión de instalar una nueva, esta vez ubicada en Los Naranjos.

Esta era la época del gobierno de Cipriano Castro en donde el país se encontraba ante ciertos desajustes financieros. Por lo que la EDC, previniendo cualquier efecto desfavorable, firmó un contrato con la empresa trasnacional Compañía del Gas y de la Luz en la que cada una de las partes se comprometía a no suplir electricidad a los suscriptores de la otra. La EDC suministraba, para esta época, electricidad solo en fuerza motriz y la otra compañía tenía el servicio de alumbrado público. Sin embargo, desde 1905, por una decisión del presidente

Cipriano Castro el alumbrado público dejó de ser suministrado por la Compañía del Gas y de la Luz.

Debido al continuo crecimiento de la demanda se crearon nuevas estructuras: la tercera planta ubicada en La Lira, en el curso del Río Guaire; se extendió la construcción hacia el área del Litoral logrando que en 1924 empezara a operar la planta Caoma y cinco años después la planta de Marapa. (Edición especial El Cable, 1995)

#### Primera década

Cuando el General Juan Vicente Gómez ascendió a la presidencia, en el año 1908, se fundaron dos compañías eléctricas: la Venezuela Electric Co (hoy C.A. Luz Eléctrica de Venezuela) y la Compañía Generadora de Fuerza y Luz Eléctrica, quienes se encargaban del alumbrado público de la ciudad.

## Segunda y tercera década

Ricardo Zuloaga empezó en 1916 a buscar un sucesor a la gerencia de la empresa, fue en 1924 cuando anunció que Oscar Machado Hernández sería el indicado. Para este año en Venezuela se produjo una sequía prolongada que hizo estudiar la posibilidad de instalar una generación a base de combustible a fin de evitar la dependencia de la generación hidráulica. Así, en 1931 y después de una gran explotación petrolera, se comenzó a instalar en la Guaira la primera planta de generación térmica. A partir de este exitoso paso, poco a poco la empresa fue mejorando y modificando las líneas primitivas de transmisión.

## Cuarta década

Luego de la muerte del general Gómez y con la apertura política de López Contreras se inició una violenta emigración del campo a la ciudad, esto con la consecuente multiplicación del consumo de electricidad. Igualmente, después de la culminación de la II Guerra mundial se produjo un gran crecimiento industrial, lo cual hizo que la empresa comprara la energía eléctrica que producía la Compañía

Anónima Unión Venezolana de Electricidad. Del mismo modo, en 1943 la EDC absorbió a la C.A. Unión Venezolana de Electricidad, que había crecido comprando algunas plantas de la Electricidad de la Costa.

#### Los años cincuenta

La década de los 50 constituyó un crecimiento en dos direcciones: hacia los clientes y hacia su personal. En la medida en que incrementaba la demanda, se hacía necesario incrementar la calidad y la cantidad de instalaciones de generación, transmisión, subtransmisión y distribución. Los 50 fueron años de crecimiento: los jóvenes mostraban sus nuevos ideales, se crearon partidos políticos con una lucha en común: la democracia, se realizó la autopista de Caracas hasta El Litoral, se hicieron las Avenidas Andrés Bello, Roosvelt, Sucre, Francisco de Miranda entre muchas más, se realizaron obras de gran envergadura como el teleférico del Ávila y las obras de la Escuela y el Círculo Militar. Empezó la construcción de la ciudad de las estructuras de concreto y tras estos logros estuvo presente la EDC.

Para el año 1951 se inicia la atención de reclamos de clientes y enfocándose en el cliente se institucionalizó una publicación periódica de notas que informaban de suspensiones del servicio por mantenimiento. Luego de 5 años fue que la EDC instaló la primera oficina de atención al cliente, desde 1956 la preocupación de la organización por los consumidores empezó a ser fundamental.

Para los años 50 empezaron a construir las instalaciones de la EDC y crearon la revista "Líneas" vehículo de información interna que cumplía con la difusión de actividades al personal interno.

Después de la II Guerra mundial empezó la inmigración. Lo cual reflejó una alta densidad de población, y la búsqueda de mejores servicios públicos; como consecuencia de estos pasos agigantados empezó el "boom" eléctrico, apoyado por la llegada de un medio que cambió la vida de los venezolanos: la televisión.

En 1957 la gerencia fue ocupada por Oscar Machado Zuloaga. Nuevos clientes llegaban a la EDC como los Telares de Palo Grande, Coca-Cola, Galletas

Puig, Cervecería Unión y la fábrica de Vidrios Maiquetía. Se ampliaron las instalaciones termoeléctricas logrando el segundo complejo más importante del país que abastecía a Caracas y las zonas aledañas.

#### Los años sesenta

Estos años fueron de grandes cambios geopolíticos, sociales y culturales, empezaba a observarse la promoción hacia el mejoramiento de la calidad de vida, el crecimiento de las grandes industrias de electrodomésticos. Nos encontramos ante la época de la Guerra Fría y para la EDC fue un período difícil, disminuyó la demanda con la creación de barrios, y desde este momento la EDC sumó los esfuerzos para surtir del servicio a las zonas apartadas de la ciudad, de forma tal que se frenara la construcción de zonas sin la utilización adecuada y legal del servicio eléctrico.

Es en esta década que se crea la Cámara Venezolana de la Industria Eléctrica (CAVEINEL), institución encargada de velar por los intereses de la industria.

El crecimiento vertiginoso de los medios hace que la EDC adquiera un gran porcentaje de las acciones de CALEV (Luz Eléctrica de Venezuela).

Entre los logros internos la EDC encontramos el inicio de la dotación a sus empleados de un servicio médico y, también, la creación del Fondo de Previsión a través de la cual se fomenta el ahorro de los empleados. Otro logro al finalizar las década de los 60 fue la firma del contrato de interconexión entre Edelca, la EDC y Cadafe.

#### Los años setenta

Venezuela era un país con abundancia económica, empezaba la época de la "Venezuela Saudita", y con este crecimiento comenzaba a brillar la ciudad con avisos luminosos que anunciaban desde productos hasta firmas de cualquier tipo.

En 1973 se estrenó las instalaciones de la filial Eleggua (para los requerimientos de Guarenas/Guatire). Para esta misma fecha se iniciaron las obras para la construcción de la nueva sede de la EDC.

Aumentó para este momento no sólo la extensión del área urbana, sino también la población, la congestión de los servicios públicos y con ellos empezaron los problemas para la EDC. Como salida a este vertiginoso crecimiento y como medida de precaución la EDC firmó, entonces, el acuerdo para la expansión termoeléctrica.

En 1979 los trabajos con el proyecto del Metro de Caracas hicieron que EDC evaluara las instalaciones eléctricas, de forma tal que pudiese darle servicio a este transporte novedoso.

En cuanto al contacto con los suscriptores se diseñaron nuevos sistemas que mejoraron las comunicaciones y ayudaron a responder con mayor velocidad.

## Los años ochenta

La década de los 80 fue muy oscura para la EDC. El incendio de la planta Tacoa y el manejo de una situación financiera crítica fueron parte de la dificultosa actividad que le sobrevino a la empresa y junto a esto la llegada del viernes negro.

En 1985, el Dr. Francisco Aguerrevere asumió la presidencia ejecutiva de la empresa y empezó a desarrollar planes para solventar una deuda de 720 millones de dólares, que había sido adquirida por la compañía tras la ampliación de la estructura termoeléctrica. Sin embargo, la situación pudo mejorar tras el apoyo de los usuarios con el desempeño de la institución, con esta iniciativa se permitió el aumento de la tarifa eléctrica y esta salida ayudó a solventar la crisis financiera.

#### Los años noventa

Se cerró el capítulo de la deuda externa. Para esta década la EDC diseño un nuevo modelo gerencial que apoyaba el Alto Desempeño en el desarrollo de

estrategias que intentaban satisfacer a los actores de la empresa. Con esta iniciativa se buscó fortalecer la cultura y los valores empresariales, de manera tal que se lograra incorporar una visión novedosa y real de la compañía.

En estos años la EDC abrió sus puertas a nuevos procesos de diversificación, como el acuerdo con su filial Serdeco C.A. encargada de la cobranza de servicios públicos; la unión con Turgenca cuyo fin era ofrecer servicios a turbinas y generadores; también se fundó la empresa Transcasa encargada de la creación de transformadores eléctricos; y por último el acuerdo con su nueva filial Medivensa, para la realización y supervisión de los medidores (Edición especial El Cable, 1995).

El crecimiento de la ciudad y sus zonas aledañas han hecho que la EDC se proponga una estrategia de negocio orientada a la excelencia técnica por lo que empezó a desarrollar y a repensar su cultura comercial que aún en la actualidad sigue modificando con la finalidad de ofrecer una mejor calidad del servicio público y la vida de los clientes.

# ANEXO B

Encuesta: Percepción de periodistas

## Encuesta

La siguiente encuesta tiene como finalidad evaluar la percepción que tienen los periodistas de la EDC y el conocimiento previo de la empresa; a fin de obtener resultados concretos de las comunicaciones empresariales con los periodistas como clientes externos.

Responda los siguientes ítems según su criterio y percepción.

acue desa	la del 1 al 6. I erdo, 4 en d cuerdo.	Donde 1 es esacuerdo,	Totalmente 5 mediana	de acuerdo, 2 imente en d	Medianament esacuerdo y	ebe valorar en una te de acuerdo, 3 de 6 Totalmente en e corresponde a su
Ejem	olo:					
		la es un pa $\square_2$	ís con muc □ 3	has reservas	naturales. □ <sub>5</sub>	□ 6
Segúr	n el conocimi	ento previo	que usted	tiene de la E	EDC piensa q	ue:
1 La	EDC apoya a la	a comunidad	l de sus área	as servidas de l 4	manera respor \$\square\$ 5	nsable. $\square_6$
2 La	EDC es una er	npresa comp	orometida co	n el desarrollo 4	"social" de la $\square$ 5	comunidad.
3 La	EDC organiza	actividades d	que responde		les comunitaria	as. 6
		mpresa que	garantiza el	buen funciona	miento del ser	vicio que presta en
sus ar	eas servidas.	$\square_2$	□3	□4	$\square_5$	□ 6
5 La	EDC es respon	sable del alu	umbrado eléd	ctrico público.	□ 5	□ 6
6 La	EDC ha diseña	do nuevas o	pciones para	a facilitar la ate	ención al client 5	e y los pagos.
7 La	EDC ha demos	strado una ap	pertura come	ercial en los úl	timos meses.	□ 6
8 La	EDC posee dif	erentes e inr 2	novadoras fo	rmas de pago. 4	□ 5	□ 6
9 日 :	servicio que br	inda la EDC	es lo que esp $\square_3$	pero de la emp	oresa. \$\square\$ 5	□ 6
10 E	l servicio de la	EDC cumple	con mis req	uerimientos.	□ 5	□ 6

11	Siempre que he	necesitado	alguna soluci	ión por parte d 4	de la EDC la he	conseguido.	
12	La atención de l	a EDC es lo □ 2	que espero d 3	de la empresa. 4	□ 5	□ 6	
13	Siempre que he	necesitado	alguna soluci	ión técnica la l 4	ne conseguido. 5	□ 6	
		ctado en alg	juna oportun	idad con un co	orte de servicio	por parte de la	
EDC	□1	$\square_2$	□3	□4	□ <sub>5</sub>	□ 6	
15	Considero estric	to el sistema	a de corte de	servicio por p	arte de la EDC	C. □ 6	
16	Recibo con facili	idad por par	te de la EDC	toda la inform	ación necesari	a del servicio. 6	
17	El Estado Venez	colano tiene	injerencia er	n la EDC.	□ 5	□ 6	
18	Conozco todas I	as áreas ser NO	vidas por la E	EDC.			
19	Conozco las em ELEGGUA SI	presas filiale	s de la EDC.				
	CALEV SI	□ NO					
	CALEY  SI	□ NO					
20	ELEGGUA Y CA ELEGGUA SI	LEV tienen id	dentidad prop	pia			
	CALEV □ SI	□ NO					
21	La EDC es una e	empresa priv	vada				
Seg	Según su percepción como comunicador usted piensa que:						
22	La información s	suministrada	ı por el depar □ 3	rtamento de co	omunicaciones	es la que espero.	

23	Califico apropiad	dos los vocer	os que incor	pora la EDC a	sus comunicado 5	ciones. 6
24	La información o	que me han $\Box$ 2	enviado bajo	mis requerim	ientos ha sido	útil. □ 6
25	La información s	suministrada 2	espontánea 3	mente por la E	EDC es relevan	te. □ <sub>6</sub>
	La cantidad de i oración de notas 1				s periodistas es	s suficiente para la
	Evalúo positivan mación. 1	nente los tie	mpos de res	puestas de la l	EDC ante el rec	querimiento de
28	A veces requiero	o más inform 2	nación por pa	arte de la EDC		□ 6
29	Cuando he requ	erido alguna	información 3	la EDC la ha	enviado oportu 5	inamente.
30	Me parecen cón	nodos los car	nales usados 3	por la EDC pa	ara el envío de 5	información. 6
	Evalúo negativa mación.	mente los tie		_	EDC ante el re	equerimiento de
	Evalúo positivan unicaciones de la		ción que he	desarrollado c	on el departan	nento de
	Considero que la unicaciones.	as comunica	ciones están	-	as por la gerer	ncia de
	Evalúo negativa unicaciones de la		ación que he	desarrollado	con el departa	mento de
35	En algunas notic	cias daría un NO	enfoque dif	erente al que a	aborda la EDC.	
	¿Cuál?					

-	Anexos	_ 95
	canales para enviar la información.	
¿Cuáles?		
37 ¿Espera usted algucon el medio?	ún tratamiento específico de la Gerencia de comunicaciones de la	EDC

**iGRACIAS!** 

# ANEXO C Instrumento de Análisis de Contenido

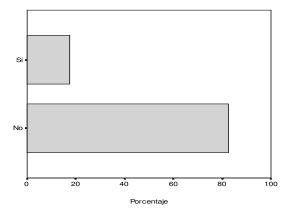
## Instrumento de Análisis de Contenido

Medio:			
Fecha:			
Γítulo:			
Autor/periodista:			
1. Eficacia del men	saje		
<b>a. Evaluació</b> r □ <sub>POSITIVA</sub>			□ <sub>NEGATIVA</sub>
2. Adjetivos a. Valoración	1		
FAVORABLE			DESFAVORABLE
b. Naturalez □ <sub>OPINIÓN</sub> □ <sub>CA</sub>		□I <sub>NOTICIA</sub>	□INFORMACIÓN GENERAL
3. Tema			
<b>a. Definición</b> □I <sub>RESPONSABILIDAD</sub>	I NNOVACIÓN	□ <sub>SERVI</sub> CIO	TI ALI ADOS COMERCI ALES
CALIDAD	RELACIÓN CON	I DEPARTAMENTO	□INFORMACIÓN BRINDADA
Comentarios:			

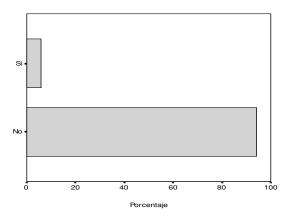
# ANEXO D

Gráficas con porcentajes de notas que desarrollan los temas

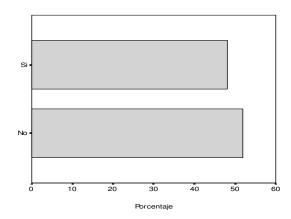
## Tema: Responsabilidad



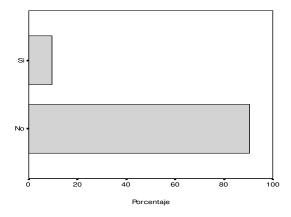
Tema: Innovación



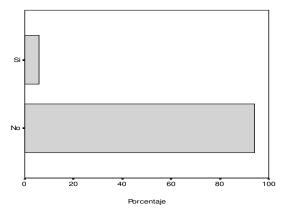
Tema: Servicio



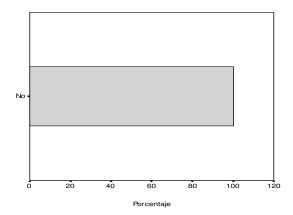
## **Tema: Aliados Comerciales**



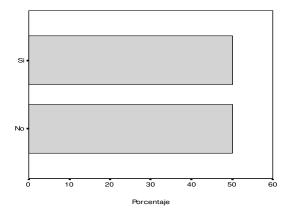
Tema: Calidad



Tema: Relación con el Departamento



## Tema: Información brindada



## ANEXO E

Tablas del cruce entre evaluación y valoración de la nota

Tablas.- Cruce entre Evaluación con Naturaleza de la nota

		Naturaleza			Total	
		Opinión	Noticia Información General		TOtal	
	Positiva	3	10	4	17	
Evaluación de la nota	Neutro		16	4	20	
	Negativa		11	4	15	
Total		3	37	12	52	

## **Chi-Square Tests**

	Valor	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6,937	4	,139
Likelihood Ratio	7,483	4	,112
Linear-by-Linear Association	2,661	1	,103
N of Valid Cases	52		

a 6 cells (66,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,87.

## **Symmetric Measures**

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	,343	,139
N of Valid Cases		52	

a Not assuming the null hypothesis.

b Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis

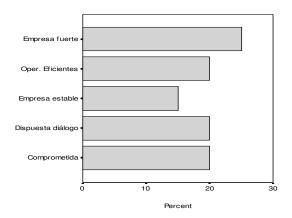
# ANEXO F

Tabla y gráficas de evaluación y valoración de las notas

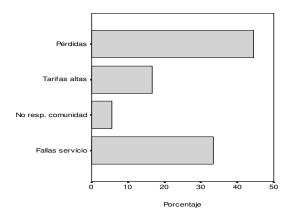
Tablas: Evaluación de la nota

Valoración Frecuencia Porc		Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Positiva	17	32,7	32,7	32,7
Neutro	20	38,5	38,5	71,2
Negativa	15	28,8	28,8	100,0
Total	52	100,0	100,0	

Gráfica.- Frases adjetivadas favorables



Gráfica.- Frases adjetivadas desfavorables



# ANEXO A Historia de la EDC

## EDC: Una empresa con mucha historia

Según el suplemento "Hacia los 100 años", edición especial de la revista El Cable (1995) la EDC realizó su primera asamblea de accionistas como compañía anónima el 12 de noviembre de 1895, luego que Ricardo Zuloaga, fundador de la EDC, fijara sus ojos en el Río Guaire y emprendiera el camino para la creación de una empresa generadora de energía eléctrica. Desde un principio contaron con el apoyo de todos y aunque no habían concluido las obras ya tenían su premier cliente: la Cervecería Nacional.

La primera estación hidroeléctrica de la EDC se instaló en El Encantado y desde allí se transmitía electricidad a distancia, esta planta constituía la segunda central hidroeléctrica instalada en el continente americano y una de las primeras en el mundo. De esta manera, poco a poco fueron adquiriendo la maquinaria necesaria para proveer energía mecánica a Caracas.

Desde el momento en que se encendieron las turbinas de El Encantado, la vida de los caraqueños cambió, el proceso industrial, que se encontraba atrasado, adquirió nuevas perspectivas. Con este nuevo desarrollo empezaron a expandirse los sistemas de comunicación en la ciudad, empezaron a celebrarse los espectáculos nocturnos y los proyectos públicos pudieron agarrar forma y convertirse en realidad.

La primera población en tener electricidad fue Petare, poco a poco la demanda de energía eléctrica empezó a crecer y en solo cuatro años la capacidad de la primera planta fue insuficiente por lo que se tomó la decisión de instalar una nueva, esta vez ubicada en Los Naranjos.

Esta era la época del gobierno de Cipriano Castro en donde el país se encontraba ante ciertos desajustes financieros. Por lo que la EDC, previniendo cualquier efecto desfavorable, firmó un contrato con la empresa trasnacional Compañía del Gas y de la Luz en la que cada una de las partes se comprometía a no suplir electricidad a los suscriptores de la otra. La EDC suministraba, para esta época, electricidad solo en fuerza motriz y la otra compañía tenía el servicio de alumbrado público. Sin embargo, desde 1905, por una decisión del presidente

Cipriano Castro el alumbrado público dejó de ser suministrado por la Compañía del Gas y de la Luz.

Debido al continuo crecimiento de la demanda se crearon nuevas estructuras: la tercera planta ubicada en La Lira, en el curso del Río Guaire; se extendió la construcción hacia el área del Litoral logrando que en 1924 empezara a operar la planta Caoma y cinco años después la planta de Marapa. (Edición especial El Cable, 1995)

#### Primera década

Cuando el General Juan Vicente Gómez ascendió a la presidencia, en el año 1908, se fundaron dos compañías eléctricas: la Venezuela Electric Co (hoy C.A. Luz Eléctrica de Venezuela) y la Compañía Generadora de Fuerza y Luz Eléctrica, quienes se encargaban del alumbrado público de la ciudad.

## Segunda y tercera década

Ricardo Zuloaga empezó en 1916 a buscar un sucesor a la gerencia de la empresa, fue en 1924 cuando anunció que Oscar Machado Hernández sería el indicado. Para este año en Venezuela se produjo una sequía prolongada que hizo estudiar la posibilidad de instalar una generación a base de combustible a fin de evitar la dependencia de la generación hidráulica. Así, en 1931 y después de una gran explotación petrolera, se comenzó a instalar en la Guaira la primera planta de generación térmica. A partir de este exitoso paso, poco a poco la empresa fue mejorando y modificando las líneas primitivas de transmisión.

## Cuarta década

Luego de la muerte del general Gómez y con la apertura política de López Contreras se inició una violenta emigración del campo a la ciudad, esto con la consecuente multiplicación del consumo de electricidad. Igualmente, después de la culminación de la II Guerra mundial se produjo un gran crecimiento industrial, lo cual hizo que la empresa comprara la energía eléctrica que producía la Compañía

Anónima Unión Venezolana de Electricidad. Del mismo modo, en 1943 la EDC absorbió a la C.A. Unión Venezolana de Electricidad, que había crecido comprando algunas plantas de la Electricidad de la Costa.

#### Los años cincuenta

La década de los 50 constituyó un crecimiento en dos direcciones: hacia los clientes y hacia su personal. En la medida en que incrementaba la demanda, se hacía necesario incrementar la calidad y la cantidad de instalaciones de generación, transmisión, subtransmisión y distribución. Los 50 fueron años de crecimiento: los jóvenes mostraban sus nuevos ideales, se crearon partidos políticos con una lucha en común: la democracia, se realizó la autopista de Caracas hasta El Litoral, se hicieron las Avenidas Andrés Bello, Roosvelt, Sucre, Francisco de Miranda entre muchas más, se realizaron obras de gran envergadura como el teleférico del Ávila y las obras de la Escuela y el Círculo Militar. Empezó la construcción de la ciudad de las estructuras de concreto y tras estos logros estuvo presente la EDC.

Para el año 1951 se inicia la atención de reclamos de clientes y enfocándose en el cliente se institucionalizó una publicación periódica de notas que informaban de suspensiones del servicio por mantenimiento. Luego de 5 años fue que la EDC instaló la primera oficina de atención al cliente, desde 1956 la preocupación de la organización por los consumidores empezó a ser fundamental.

Para los años 50 empezaron a construir las instalaciones de la EDC y crearon la revista "Líneas" vehículo de información interna que cumplía con la difusión de actividades al personal interno.

Después de la II Guerra mundial empezó la inmigración. Lo cual reflejó una alta densidad de población, y la búsqueda de mejores servicios públicos; como consecuencia de estos pasos agigantados empezó el "boom" eléctrico, apoyado por la llegada de un medio que cambió la vida de los venezolanos: la televisión.

En 1957 la gerencia fue ocupada por Oscar Machado Zuloaga. Nuevos clientes llegaban a la EDC como los Telares de Palo Grande, Coca-Cola, Galletas

Puig, Cervecería Unión y la fábrica de Vidrios Maiquetía. Se ampliaron las instalaciones termoeléctricas logrando el segundo complejo más importante del país que abastecía a Caracas y las zonas aledañas.

#### Los años sesenta

Estos años fueron de grandes cambios geopolíticos, sociales y culturales, empezaba a observarse la promoción hacia el mejoramiento de la calidad de vida, el crecimiento de las grandes industrias de electrodomésticos. Nos encontramos ante la época de la Guerra Fría y para la EDC fue un período difícil, disminuyó la demanda con la creación de barrios, y desde este momento la EDC sumó los esfuerzos para surtir del servicio a las zonas apartadas de la ciudad, de forma tal que se frenara la construcción de zonas sin la utilización adecuada y legal del servicio eléctrico.

Es en esta década que se crea la Cámara Venezolana de la Industria Eléctrica (CAVEINEL), institución encargada de velar por los intereses de la industria.

El crecimiento vertiginoso de los medios hace que la EDC adquiera un gran porcentaje de las acciones de CALEV (Luz Eléctrica de Venezuela).

Entre los logros internos la EDC encontramos el inicio de la dotación a sus empleados de un servicio médico y, también, la creación del Fondo de Previsión a través de la cual se fomenta el ahorro de los empleados. Otro logro al finalizar las década de los 60 fue la firma del contrato de interconexión entre Edelca, la EDC y Cadafe.

#### Los años setenta

Venezuela era un país con abundancia económica, empezaba la época de la "Venezuela Saudita", y con este crecimiento comenzaba a brillar la ciudad con avisos luminosos que anunciaban desde productos hasta firmas de cualquier tipo.

En 1973 se estrenó las instalaciones de la filial Eleggua (para los requerimientos de Guarenas/Guatire). Para esta misma fecha se iniciaron las obras para la construcción de la nueva sede de la EDC.

Aumentó para este momento no sólo la extensión del área urbana, sino también la población, la congestión de los servicios públicos y con ellos empezaron los problemas para la EDC. Como salida a este vertiginoso crecimiento y como medida de precaución la EDC firmó, entonces, el acuerdo para la expansión termoeléctrica.

En 1979 los trabajos con el proyecto del Metro de Caracas hicieron que EDC evaluara las instalaciones eléctricas, de forma tal que pudiese darle servicio a este transporte novedoso.

En cuanto al contacto con los suscriptores se diseñaron nuevos sistemas que mejoraron las comunicaciones y ayudaron a responder con mayor velocidad.

## Los años ochenta

La década de los 80 fue muy oscura para la EDC. El incendio de la planta Tacoa y el manejo de una situación financiera crítica fueron parte de la dificultosa actividad que le sobrevino a la empresa y junto a esto la llegada del viernes negro.

En 1985, el Dr. Francisco Aguerrevere asumió la presidencia ejecutiva de la empresa y empezó a desarrollar planes para solventar una deuda de 720 millones de dólares, que había sido adquirida por la compañía tras la ampliación de la estructura termoeléctrica. Sin embargo, la situación pudo mejorar tras el apoyo de los usuarios con el desempeño de la institución, con esta iniciativa se permitió el aumento de la tarifa eléctrica y esta salida ayudó a solventar la crisis financiera.

#### Los años noventa

Se cerró el capítulo de la deuda externa. Para esta década la EDC diseño un nuevo modelo gerencial que apoyaba el Alto Desempeño en el desarrollo de

estrategias que intentaban satisfacer a los actores de la empresa. Con esta iniciativa se buscó fortalecer la cultura y los valores empresariales, de manera tal que se lograra incorporar una visión novedosa y real de la compañía.

En estos años la EDC abrió sus puertas a nuevos procesos de diversificación, como el acuerdo con su filial Serdeco C.A. encargada de la cobranza de servicios públicos; la unión con Turgenca cuyo fin era ofrecer servicios a turbinas y generadores; también se fundó la empresa Transcasa encargada de la creación de transformadores eléctricos; y por último el acuerdo con su nueva filial Medivensa, para la realización y supervisión de los medidores (Edición especial El Cable, 1995).

El crecimiento de la ciudad y sus zonas aledañas han hecho que la EDC se proponga una estrategia de negocio orientada a la excelencia técnica por lo que empezó a desarrollar y a repensar su cultura comercial que aún en la actualidad sigue modificando con la finalidad de ofrecer una mejor calidad del servicio público y la vida de los clientes.

# ANEXO B

Encuesta: Percepción de periodistas

## Encuesta

La siguiente encuesta tiene como finalidad evaluar la percepción que tienen los periodistas de la EDC y el conocimiento previo de la empresa; a fin de obtener resultados concretos de las comunicaciones empresariales con los periodistas como clientes externos.

Responda los siguientes ítems según su criterio y percepción.

acue desa	la del 1 al 6. I erdo, 4 en d cuerdo.	Donde 1 es esacuerdo,	Totalmente 5 mediana	de acuerdo, 2 imente en d	Medianament esacuerdo y	ebe valorar en una te de acuerdo, 3 de 6 Totalmente en e corresponde a su
Ejem	olo:					
		la es un pa $\square_2$	ís con muc □ 3	has reservas	naturales. □ <sub>5</sub>	□ 6
Segúr	n el conocimi	ento previo	que usted	tiene de la E	EDC piensa q	ue:
1 La	EDC apoya a la	a comunidad	l de sus área	as servidas de l 4	manera respor \$\square\$ 5	nsable. $\square_6$
2 La	EDC es una er	npresa comp	orometida co	n el desarrollo 4	"social" de la $\square$ 5	comunidad.
3 La	EDC organiza	actividades d	que responde		les comunitaria	as. 6
		mpresa que	garantiza el	buen funciona	miento del ser	vicio que presta en
sus ar	eas servidas.	$\square_2$	□3	□4	$\square_5$	□ 6
5 La	EDC es respon	sable del alu	umbrado eléd	ctrico público.	□ 5	□ 6
6 La	EDC ha diseña	do nuevas o	pciones para	a facilitar la ate	ención al client 5	e y los pagos.
7 La	EDC ha demos	strado una ap	pertura come	ercial en los úl	timos meses.	□ 6
8 La	EDC posee dif	erentes e inr 2	novadoras fo	rmas de pago. 4	□ 5	□ 6
9 日 :	servicio que br	inda la EDC	es lo que esp $\square_3$	pero de la emp	oresa. \$\square\$ 5	□ 6
10 E	l servicio de la	EDC cumple	con mis req	uerimientos.	□ 5	□ 6

11	Siempre que he	necesitado $\square_2$	alguna soluc	ión por parte o	de la EDC la he	e conseguido.	
12	La atención de l	a EDC es lo	que espero d	de la empresa. 4	□ 5	□ 6	
13	Siempre que he	necesitado	alguna soluc	ión técnica la l 4	ne conseguido. 5	□ 6	
		ctado en alg	juna oportun	idad con un co	orte de servicio	por parte de la	
EDC	□1	$\square_2$	Пз	□ 4	□ 5	□ 6	
15	Considero estric	to el sistema	a de corte de	e servicio por p	earte de la EDC	<sup>2</sup> . □ <sub>6</sub>	
16	Recibo con facil	idad por par	te de la EDC □3	toda la inform	ación necesari 5	a del servicio.	
17	El Estado Venez	colano tiene	injerencia ei	n la EDC.	□ 5	□ 6	
18	Conozco todas I	as áreas ser	vidas por la l	EDC.			
19	Conozco las em ELEGGUA SI	presas filiale	s de la EDC.				
	CALEV SI	□ NO					
	CALEY  SI	□ NO					
20	ELEGGUA Y CA ELEGGUA	LEV tienen i	dentidad pro	pia			
	□ SI	$\square$ NO					
	CALEV SI	□ NO					
21	La EDC es una e	empresa priv	vada				
Seg	Según su percepción como comunicador usted piensa que:						
22	La información s	suministrada	por el depa	rtamento de c	omunicaciones	es la que espero.	

23 Califi		los los vocer 2	os que incorp	oora la EDC a	sus comunicad	iones.
24 La in		que me han $\Box_2$	enviado bajo 3	mis requerim	ientos ha sido	útil. □ 6
25 La in		suministrada	espontánea 3	mente por la E	EDC es relevant	te. 6
	n de notas	nformación c periódicame 2			s periodistas es	suficiente para la
27 Evalú informacio	ón.	nente los tier $\square_2$	mpos de resp	ouestas de la E	EDC ante el rec	querimiento de
28 A ved		más inform 2	ación por pa □ <sub>3</sub>	rte de la EDC.	□ 5	□ 6
29 Cuan		erido alguna \$\sum_2\$	información	la EDC la ha e	enviado oportu 5	namente.
30 Me p		odos los car	ales usados 3	por la EDC pa □ <sub>4</sub>	ra el envío de 5	información. 6
31 Evalú informacio	ón.	mente los tie	empos de res	puestas de la	EDC ante el re	querimiento de
	ciones de la		ción que he $\Box_3$	desarrollado α	on el departam	ento de
33 Cons comunica	ciones.	as comunicad	ciones están	bien manejada	as por la gerer	ncia de
	ciones de la		ación que he	desarrollado d	con el departar	mento de
	gunas notic SI	cias daría un NO	enfoque dife	erente al que a	aborda la EDC.	
)خ	Cuál?					

	Anexos	_ 95
	canales para enviar la información. NO	
¿Cuáles?		
37 ¿Espera usted algucon el medio?	ún tratamiento específico de la Gerencia de comunicaciones de la	EDC

**iGRACIAS!** 

# ANEXO C Instrumento de Análisis de Contenido

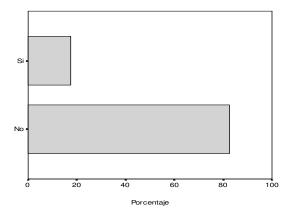
### Instrumento de Análisis de Contenido

Medio:			
Fecha:			
Γítulo:			
Autor/periodista:			
1. Eficacia del mens	saje		
a. Evaluación □ <sub>POSITIVA</sub>			□INEGATIVA
2. Adjetivos a. Valoración □ <sub>FAVORABLE</sub>	<b>1</b>		□ DESFAVORABLE
b. Naturaleza	 a	□ <sub>NOTICIA</sub>	□ INFORMACIÓN GENERAL
3. Tema			
<b>a. Definición</b> □ <sub>RESPONSABILIDAD</sub>	□INNOVACIÓN	□I <sub>SERVI</sub> CIO	□ ALI ADOS COMERCI ALES
□ <sub>CALIDAD</sub>	□I RELACIÓN CON	I DEPARTAMENTO	□INFORMACIÓN BRINDADA
Comentarios:			

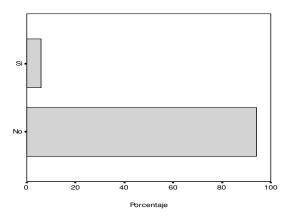
## ANEXO D

Gráficas con porcentajes de notas que desarrollan los temas

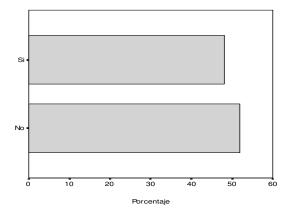
### Tema: Responsabilidad



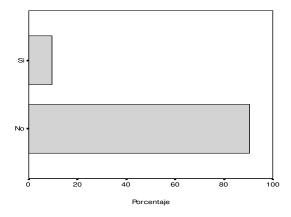
Tema: Innovación



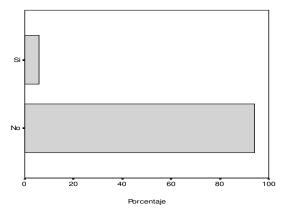
Tema: Servicio



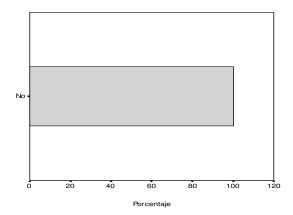
### **Tema: Aliados Comerciales**



Tema: Calidad

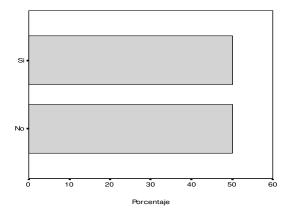


Tema: Relación con el Departamento



\_\_\_\_\_\_101

### Tema: Información brindada



### ANEXO E

Tablas del cruce entre evaluación y valoración de la nota

Tablas.- Cruce entre Evaluación con Naturaleza de la nota

		Naturaleza			Total	
		Opinión	Noticia	Información General	Total	
Evaluación de la nota	Positiva	3	10	4	17	
	Neutro		16	4	20	
	Negativa		11	4	15	
Total		3	37	12	52	

### **Chi-Square Tests**

	Valor	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6,937	4	,139
Likelihood Ratio	7,483	4	,112
Linear-by-Linear Association	2,661	1	,103
N of Valid Cases	52		

a 6 cells (66,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,87.

### **Symmetric Measures**

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	,343	,139
N of Valid Cases		52	

a Not assuming the null hypothesis.

b Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis

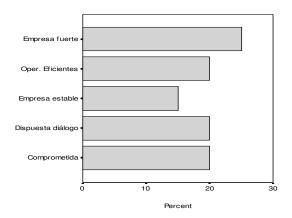
## ANEXO F

Tabla y gráficas de evaluación y valoración de las notas

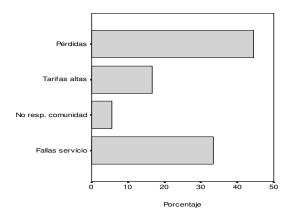
Tablas: Evaluación de la nota

Valoración	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Positiva	17	32,7	32,7	32,7
Neutro	20	38,5	38,5	71,2
Negativa	15	28,8	28,8	100,0
Total	52	100,0	100,0	

Gráfica.- Frases adjetivadas favorables



Gráfica.- Frases adjetivadas desfavorables



## **Ponencias**

Guayana sustentable: educación, productividad y vida



Universidad Católica Andrés Bello Caracas, 2000 HC79 E576

Foro permanente de educación, productividad y vida para hacer una Guayana sostenible social, económicamente y ambientalmente (1999 : Caracas)

Guayana sustentable : educación productividad y vida : ponencias. -- Caracas : Universidad Católica Andrés Bello, 2000. 236 p. ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas. ISBN: 980-244-233- X

1. DESARROLLO SUSTENTABLE -VENEZUELA GUAYANA - CONGRESOS – 2. GUAYANA (VENEZUELA)-CONDICIONES SOCIALES -- CONGRESOS. 3. GUAYANA (VENEZUELA) - CONDICIONES ECONÓMICAS – CONGRESOS. I. TÍTULO.

Varios

Guayana sustentable: educación, productividad y vida

Universidad Católica Andrés Bello Montalbán. Caracas (1020)

Apartado 20.332

Diseño y Producción: Publicaciones UCAB Diagramación: Nina Gabriela Vásquez S. Diseño de Portada: Nina Gabriela Vásquez S.

Impresión: Editorial Texto

© Universidad Católica Andrés Bello Primera Edición, año 2000 ISBN: 980-244-233-X Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: lf4592000300763



Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

# Índice

Presentación	5
Palabras de apertura  Luis UGALDE	9
Un esfuerzo nacional para superar la pobreza  Luis Pedro España	13
La intervención del Estado para el área de los excluidos Luis Pedro España	29
Cultura y pobreza: la ficción de modernidad P. Mikel de Viana, S.J	51
Pobreza y crecimiento económico Luis Zambrano Sequín	65
Guayana: pobreza y desarrollo Maritza Izaguirre Porras	83
Pobreza, responsabilidad social empresarial y desarrollo sustentable  Brizio Biondi-Morra	93

4 INDICE

Consideraciones en torno a la gobernabilidad en el proceso	
de transición venezolana Arturo Sosa A., S.J.	97
Gobernabilidad Aristóbulo Istúriz	115
Educación y desarrollo sustentable Leonardo Carvajal	121
Las políticas educativas: ¿Qué hacer?  Mariano Herrera	135
Proceso de reconversión laboral a partir de la privatización de SIDOR  María Elena Posada	151
Desescolarización y proyectos innovadores - Caso: Fe y Alegría Sabino Eizaguirre, S.J.	169
Descentralización, organización social, participación y gobernabilidad Pastora Medina	1 <i>7</i> 9
La responsabilidad social empresarial en el manejo de la industria	
del aluminio Luis D. González L.	189
El manejo ambiental del tendido eléctrico con Brasil	0.15
Esperanza Colón Contreras	215

### Presentación

El nacimiento de la Universidad Católica Andrés Bello, como toda realidad trascendente y duradera, fue soñada antes de iniciar su realización. Desde el comienzo la queríamos como una comunidad en reflexión, estudio y acción, donde el hilo conductor fuera la vida digna de la mayoría de los que hoy y mañana emprenden y emprenderán en Guayana su aventura de cada día por crear condiciones de crecimiento realmente humano.

Es una gran satisfacción para nosotros presentar antes del año de haberse inaugurado la nueva sede de UCAB-Guayana este libro que representa una de las piedras angulares de la naciente universidad, pues recoge el primero de un Foro permanente de *educación*, *productividad* y *vida* para hacer una Guayana sostenible social, económicamente y ambientalmente.

El foro de noviembre de 1999 que forma este libro expresa la identidad de UCAB-Guayana. La Universidad como católica se entronca en la gesta pionera de los capuchinos, fundadores de pueblos donde otros fracasaron y creadores de la ganadería, agricultura e incluso incipiente industria indígena. Como Universidad creada por la Compañía de Jesús, se emparenta con los PP. Gumilla y Gilij que, luego de asombrada convivencia con los pueblos indígenas del Orinoco, dieron a conocer al mundo la vida, los sueños y las culturas tan singulares de las "naciones" que convivían con la retadora y prometedora naturaleza orinoquense.

En febrero de 1998 (todavía faltaban seis meses para que se iniciara la creación del campus universitario) nos visitó el P. Peter-Hans Kolvenbach, superior general de los jesuitas, y trazó las grandes líneas de inspiración; él nos decía:

La universidad de inspiración ignaciana -libre de todo maniqueísmo simplistadebe formar hombres y mujeres capaces de asumir la realidad ambigua y los formidables instrumentos de la modernidad y de la dinámica económica.

Sin embargo, de ninguna manera puede caer en la inercia reductiva de convertir -implícita o explícitamente- el individualismo posesivo reinante en principio rector de la vida humana, y al darwinismo social en una fatalidad inevitable que a la postre sólo en los fuertes y poderosos acumula los bienes materiales al tiempo que les niega el sentido humano a ellos y a los demás.

La semilla del Reino de Dios ha de ser sembrada y cultivada en nuestros centros educativos para que crezca como fuerza animadora. De esta manera será connatural a todos los integrantes de la comunidad universitaria, y a todos los egresados, la pregunta acerca de a quién o para qué sirven los saberes, los haberes y los poderes que se incrementan en quienes se forman en un buen centro educativo. (Peter-Hans Kohenbach, *Opciones y Compromisos* Publicaciones UCAB, Caracas 1998, p.80).

#### Más adelante agregaba:

A la vista de los formidables ríos Orinoco y Caroní y de la prodigiosa cuenca amazónica, debemos recordar la gran fragilidad de este *oikos*, de esta casa natural. Si el ser humano no la cuida con cariño y se deja llevar por su instinto depredador y por la codicia descontrolada, la destruirá en un proceso realmente suicida.

La ecología no es una última moda. Los antiguos sabían que la relación con la naturaleza es nutricia y vital para los humanos, y que también ellos son parte de la naturaleza. La revolución cientifico-técnica ha equipado al hombre de tan formidables medios para dominar la naturaleza y extraer sus riquezas, que al mismo tiempo constituyen una capacidad de destrucción nunca antes conocida. Ya no estamos hablando de un peligro remoto, sino de una acción devastadora que avanza en todo el mundo y que un economicismo exacerbado acelera.

Por tanto la ecología y la preocupación por cuidar y desarrollar un hábitat acogedor es parte del humanismo y de la dimensión ética. Debemos aprender y enseñar a desarrollar la dimensión contemplativa de la naturaleza, viendo cómo Dios actúa y se nos da en ella, para combinarla con la defensa que modere y ordene el impulso de dominación y explotación sin límite y sin otra consideración que no sea la ganancia. (Op. Cit., pp.81 y 82).

Además de las condiciones ambientales, el desarrollo sustentable está amenazado por las dinámicas de exclusión social como señala el P. Kolvenbach:

El otro elemento de reflexión es la ciudad. Ciudad Guayana en pocas décadas ha pasado de diez mil habitantes a más de medio millón, venidos de todas partes, principalmente del oriente y sur venezolanos, del resto del país y también de muchos otros países. Este espacio se ha mostrado acogedor y se ha convertido en un crisol integrador de todas esas diferencias que la enriquecen. Al mismo tiempo la ciudad muestra sus desequilibrios y los retos para las nuevas generaciones.

Para afrontar la vergüenza de la marginación y lograr una convivencia armoniosa y acogedora para todos, es indispensable el trabajo para formar la "polis" como un hecho político, como acción ordenadora de la convivencia y de la acción humana dirigida a lograr el bien común. A la vista están los peligros de ciudades modernas discriminadoras que atraen a poblaciones necesitadas de nuevas oportunidades de vida, pero luego no las acogen, ni les brindan verdaderas posibilidades educativas que les permitan adaptarse y defenderse en la nueva forma de vida, ni les ofrecen empleo productivo ni oportunidades de participación ciudadana para resolver sus problemas en común (Op. Cit., pp. 82 y 83).

De ahí extrae el P. general el compromiso de UCAB-Guayana.

Para construir una auténtica Universidad de calidad, nos lo recuerda el P. general, se requiere el aporte de todos y muy especialmente de la empresa pública y privada:

En todas las sociedades, pero más en las que enfrentan graves problemas de pobreza y de subdesarrollo, la Universidad debe entenderse a sí misma en función de la sociedad y debe ser abierta y sensible a ella para captar sus problemas y responder universitariamente a ellos. Esto incluye un aspecto que comprende la inteligencia abierta a la comprensión de la sociedad y sus retos y dedicada a la búsqueda de soluciones con aplicación y adaptación de la ciencia y de la tecnología en un mundo que se ha vuelto muy abierto, cercano y competitivo.

Pero además, la universidad requiere el compromiso institucional, y también de las personas que la integran, con la producción de esas soluciones; de esta manera se entienden los conocimientos y el ejercicio profesional como medios humanizadores. Este compromiso solidario de la Universidad afecta a su fibra ética y debe ser alimentado y desarrollado de tal manera que llegue a formar la vivencia efectiva y la opción de la voluntad de sus integrantes. (Op. Cit., pp.83 y 84).

El voluntariado universitario de servicio social, las pasantías y otras formas de acercamiento a las personas atrapadas por diversas formas de pobreza y de negación humana, son parte formativa de la Universidad y contribuyen a que los haberes, saberes y poderes sirvan para defender y producir más y mejor calidad de vida. (Ob.cit.,pp.83y84).

El compromiso y la relación de la Universidad con las comunidades se complementa con su vinculación con la empresa pública y privada, como nos lo recuerda el P. Kolvenbach:

Los egresados universitarios van a trabajar en empresas públicas o privadas que producen bienes y servicios humanos. Las empresas están particularmente expuestas a las exigencias del público y de la competencia nacional e internacional. En ellas se comprueba con frecuencia, si la formación que la Universidad da, es adecuada o deficiente.

Al mismo tiempo las empresas necesitan de la Universidad en su capacidad de formación y de investigación y también por su visión más amplia y no ceñida a las presiones de la ganancia que, si se imponen como único objetivo, llevan a distorsionar el valor humanos de algunas empresas.

Por eso es enriquecedora la colaboración y comunicación cercana y bidireccional entre la empresa y la universidad, que se refuerzan y exigen mutuamente, salvando siempre la específica identidad de cada una sin hipotecar su autonomía.

El desarrollo de una universidad es una inversión de beneficio público y privado, es un esfuerzo compartido y cuanto más colaboración se logre, mayores y más satisfacción serán los frutos. (Op. Cit. pp. 84 y 85).

Siguiendo estas directrices fundacionales, en noviembre de 1999 UCAB-Guayana organizó el foro *Educación, Productividad y Vida*, parte de cuyos materiales se regogen en este libro que será el primero de una serie, puesto que el foro tendrá un evento anual e irá acompañado de un Centro de Investigación-acción dedicado a Guayana sostenible.

Luis Ugalde, s.j Rector UCAB

## Palabras de apertura

Luis Ugalde, S.J.

El núcleo guayanés de la Universidad Católica Andrés Bello está en los primeros años de su implantación en la región. Se inicia con la convicción de que: Guayana tiene el reto educativo de formar al sujeto humano social para que, con las enormes potencialidades naturales de la región, produzca un desarrollo humano de calidad y sustentable, es decir, una sociedad que sea viable ambiental, social y económicamente. Una sociedad de vida y dignidad no excluyente, capaz de construir un hábitat de calidad y con un dinamismo económico tal que ofrezca verdaderas oportunidades de ser productivos a todas las personas y de acceder a los bienes y servicios producidos.

Este problema es mundial, pero tiene acentos específicos en Venezuela y, en concreto en Guayana. Queremos que UCAB-GUAYANA desde su origen, se defina y desarrolle con la convicción de que una universidad no es algo suficiente en sí; al contrario, es un centro de formación de alto nivel para la PRODUCCIÓN y la VIDA. Por tanto, la docencia, la investigación y la extensión universitaria, deben estar marcadas por el afán de contribuir significativamente al desarrollo social sostenible, socialmente (superación de la pobreza, gobernabilidad, educación), económicamente (crecimiento, empleo, productividad e ingreso) y ambientalmente (cuidado del ambiente y de los recursos naturales, y desarrollo armónico para el futuro).

Para que toda la Universidad lleve este sello, UCAB-GUAYANA creará un Centro interdisciplinar de investigación-acción, para la Educación, la Productividad y

la Vida, abierto a los problemas de la sociedad guayanesa en las tres dimensiones, social, económica y ambiental, y capaz de alimentar la docencia, la extensión e investigación.

Hoy más que nunca esta concreción local debe hacerse sin abstracción de lo global, pues ya está presente (con sus aportes positivos y negativos) y forma parte de la vida cotidiana.

Cada año, UCAB-Guayana organizará el Foro *educación*, *productividad y vida*, de manera que sea una plataforma de información, de intercambio y discusión de los grandes temas en torno al Desarrollo Sostenible, combinando lo global, lo nacional y lo local. Las conclusiones y recomendaciones del Foro serán asumidas por el Centro, como tareas y la Universidad les dará continuidad de investigación y de acción.

Queremos que el Foro y el Centro tengan como sello inconfundible la ACCIÓN; eso sí, acción inteligente, bien informada y fundamentada, con profundos conocimientos globales y también locales.

Para la Universidad, esta orientación es tan urgente y definitoria, que hemos querido iniciarla desde ahora, cuando todavía no tenemos sino alumnos que inician su segundo año universitario. El Primer Foro nos dará luces para definir nuestro norte y orientar nuestro compromiso ético, en la creación de oportunidades de vida y futuro digno para todos, que sea sostenible y duradero en el tiempo.

Por esto el Primer Foro tiene 4 puntos centrales: 1) Superación de la Pobreza, 2) Cultura y Educación Productiva, 3) Gobernabilidad y Participación y 4) Responsabilidad Social Empresarial.

El Primer Foro se concentra en el desarrollo humano social y no en el tema ecológico, por la necesidad de *relacionar claramente*, la *pobreza*, la *educación productiva* y la *gobernabilidad*, *con desarrollo sustentable*. El hombre bien formado será el guardián y productor de una naturaleza humanizada y cuidada. De lo contrario, los pecados de irresponsabilidad y exclusión nos arrojarán fuera del paraíso que, potencialmente, es la pródiga naturaleza guayanesa. Paraíso frágil, que reta al talento humano, a la inversión y a la creatividad laboral y empresarial, a fin de ofrecer oportunidades de educación y de producción para todos.

La educación tiene el inmenso reto de formar ciudadanos que producen, una *polis g*obernable y una empresa competitiva. Estas bases para la vida digna y equitativa, en armonía con una naturaleza cuidada, por los de hoy y por los que vendrán mañana, tienen que ser inclusivas y deben explícitamente orientarse a potenciar a los pobres brindándoles verdaderas oportunidades de crearse una vida digna.

# Un esfuerzo nacional para superar la pobreza\*

Luis Pedro España N.

La superación de la pobreza consiste en un proceso y no debe verse como un estado final. Ello es así porque puede afirmarse que la pobreza siempre existirá como una situación relativa de personas o grupos frente a otros. Pero no necesariamente la pobreza debe ser en la magnitud y la intensidad del presente; por lo tanto puede ser reducida y transformada. Ese es el reto y el marco de posibilidad que deben plantearse las políticas de superación de la pobreza, interviniendo sobre el conjunto de variables económicas, políticas y socio-culturales que la causan. El presente artículo es una lectura global del problema de la pobreza en Venezuela y las formas de enfrentarla.

Arend Lijphart, politólogo holandés estudioso del funcionamiento de las democracias contemporáneas, clasificó el grado de complejidad de las sociedades en función de las exigencias de resolución de conflictos según siete tópicos o ejes de confrontación social. Así, pues, todo sistema político (o comunidad política), en general, puede confrontar problemas de multinacionalidad, raciales o étnicos, lingüísticos, religiosos, de confrontación urbano-rural o pugnas entre las diferencias regionales y la unidad nacional, además de la confrontación socioeconómica que suele ser común en todas las democracias, en especial para las que se encuentran en desarrollo.

<sup>\*</sup> El presente artículo representa un intento de articulación de los estudios realizados hasta ahora por el Proyecto "La pobreza en Venezuela: causas y posibles soluciones" y el mismo no necesariamente constituye una visión compartida por el equipo de investigación que ha trabajado en el estudio.

Para el caso venezolano no es aventurado afirmar que, de los ejes de confrontación señalados por Lijphart, el socioeconómico es el que más atención ocupa en la agenda pública del país. Ello es particularmente cierto luego de haber vivido 20 años continuos de caída del ingreso nacional y, en consecuencia, de deterioro generalizado del poder adquisitivo, además de un significativo aumento de la pobreza.

La pobreza es nuestro principal problema y todos los otros que pueden identificarse no son más que derivaciones de nuestro problema social. De esta forma, la crisis política de estabilidad y gobernabilidad que nos ha acompañado a lo largo de la presente década, y que hoy ocupa la escena nacional, no es más que el resultado del incumplimiento de la promesa democrática del bienestar socioeconómico que ingenuamente hizo al país la élite promulgadora del proyecto político hoy en crisis.

Si se acepta que el principal problema del país es la pobreza, urge atenderlo desde la multicausalidad que lo provoca. Otra vez resultaría ingenuo suponer que el problema de la pobreza en Venezuela es un asunto sectorial o que puede ser abordado parceladamente desde un conjunto particular de políticas, o caer en los reduccionismos, tales como: que con mejor educación se supera la pobreza, o con más participación, o sólo con crecimiento económico. Si algo sabemos de la pobreza y cómo atacarla es que todas estas acciones y muchas otras son necesarias, aunque probablemente ninguna de ellas por sí sola sea suficiente.

Lo anterior podría interpretarse erróneamente si se cree que la reducción de la pobreza es el saldo de un conjunto exhaustivo de políticas económicas, sociales e institucionales adecuadas, independientemente de su orden o jerarquía. Por el contrario, el camino para la superación de la pobreza requiere de una estrategia, de un plan de largo aliento, que incorpora muchas acciones de naturaleza variada, pero siguiendo un orden de prioridades, y de ejecución en el tiempo, que viene dado por las particularidades de cada contexto social y temporal.

Así pues, las estrategias para la superación de la pobreza en Malasia, deben ser diferentes a las de Vanuatu, o a las de Venezuela, no sólo por las obvias diferencias socio-culturales, sino por el contexto de desarrollo particular de cada país. Por lo tanto, no hay recetas únicas, no porque el conocimiento de las ciencias económicas y sociales no sea universal, sino porque la coyuntura y la historia reciente de cada contexto condiciona el éxito de las políticas que se implementan para superar la pobreza.

El presente artículo pretende ser una síntesis de la secuencia que deberían seguir las políticas públicas en Venezuela para atender nuestro problema de pobreza. Éste se alimenta de los hallazgos obtenidos hasta ahora por el proyecto de estudio multidisciplinario sobre la pobreza en Venezuela, denominado "La pobreza en Venezuela: causas y posibles soluciones", cuyos resultados preeliminares se resumen en los distintos artículos que se presentan a continuación.

#### SUPERAR EL MITO DE LA POBREZA EN VENEZUELA

El primer paso para superar la pobreza es superar el mito que acerca de ella se ha extendido. La acción de los hombres, de éstos en instituciones y los acuerdos de los grupos en favor del apoyo a las políticas gubernamentales, se basan en la interpretación de las situaciones. Aunque muchas veces se piense lo contrario, los diagnósticos no son neutros en cuanto motivan las acciones de individuos e instituciones. Si el diagnóstico no es acertado, la acción lo será menos. De allí que el primer paso es superar cierta interpretación que sobre la pobreza en Venezuela se ha instalado en la conciencia colectiva del venezolano y en la de su dirigencia.

Con sus matices podríamos decir que, para la mayoría de los sectores del país, la pobreza es el resultado de las malas políticas del Estado y de la corrupción. El poder de causalidad atribuido al Estado es, sin duda, el resultado de que fue el Estado el responsable de la superación de la pobreza en Venezuela en el pasado. Gracias al expediente de la renta petrolera y a la distribución de dicha renta por medio del Estado, Venezuela transitó de un país rural y con economía de subsistencia a ser un país urbano y con economía de excedentes en un plazo no mayor de 50 años.

Tal experiencia de transformación socioeconómica, junto al hecho de que seguimos siendo un país petrolero, permite interpretar a los venezolanos que su "Estado petrolero" no satisface sus necesidades de acceso a bienes y servicios porque se ha divorciado de los intereses de las mayorías. El diagnóstico de la pobreza es eminentemente distributivo: es un problema de reparto. La crisis de ingresos del país es percibida como un proceso en el que "los ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres". No en vano más del 80% de la población mayor de 18 años cree que el

problema de pobreza en Venezuela se debe a la corrupción, la mala administración o la incompetencia gubernamental y, por si fuera poco, hasta un 60% de los venezolanos cree que la riqueza es producto de la corrupción, el robo, o los contactos con el gobierno<sup>1</sup>.

Pero más allá del diagnóstico compartido por la opinión colectiva, las élites políticas y económicas también comparten esta interpretación. Al menos los últimos dos gobiernos de la democracia parecen estar de acuerdo con este sesgo distributivo y las élites del país siguen estructurando redes de captación del ingreso petrolero como su forma de articularse con el Estado.

Evidentemente, mientras el ingreso petrolero represente más del 70% de las exportaciones y más del 50% del ingreso fiscal, difícilmente dejará de verse a la pobreza como el resultado de la deficiente e injusta distribución del ingreso petrolero por parte del Estado, y gozará de credibilidad y validez explicativa la importancia conferida a la corrupción, mala administración, etc.

Lo que obvia esta interpretación es que el ingreso fiscal petrolero per cápita es hoy semejante al de principios de los años 50, es decir casi 4 veces menor al de los años del "bum petrolero". No por coincidencia el ingreso promedio familiar es, en términos reales, igual al de 1951.

Dejando de lado el juicio objetivo que pueda hacerse respecto al funcionamiento del Estado, no hay duda de que la caída del ingreso petrolero, junto al aumento de las demandas de una población más moderna a la de hace 50 años atrás y el fracaso del proyecto de desarrollo de una economía no petrolera como sustituto o complemento de la petrolera, es la clave interpretativa del empobrecimiento del país.

Varios datos muestran que el brutal empobrecimiento del país en general se deriva de la caída del ingreso nacional y no de la concentración del ingreso o su mala distribución por parte del Estado social.

Al menos desde 1992 el ingreso promedio de las familias equivale al ingreso de subsistencia; esto quiere decir que una distribución igualitaria del ingreso proveniente del trabajo ubicaría a todas las familias venezolanas "en la línea de pobreza". Por otra parte, la variación absoluta de la pobreza crítica en Venezuela

<sup>1</sup> Encuesta sobre los Determinantes Culturales de la Pobreza, IIES-UCAB, 1997-98. Tabulados preeliminares.

aumentó de 1975 a 1997 en 23.2 puntos porcentuales (de 13.1% a 36.3%). El efecto total por la caída del ingreso fue de 27.7, pero se reduce 4.5 por mejoras en la distribución, para el mismo período. En consecuencia la pobreza en Venezuela se explica por la caída de la actividad económica, no por problemas de distribución del ingreso<sup>2</sup>.

La profunda recesión económica de los últimos 20 años en el país, ha sido la responsable principal del aumento al doble de la pobreza y al triple de la pobreza crítica. Aunque lo ha habido, no han sido el deterioro de la educación o de la salud, el empeoramiento de los servicios públicos, los cambios en la legislación laboral o el quiebre del sistema de seguridad social los responsables directos del aumento de la pobreza en Venezuela. Estos aspectos han contribuido a empeorar la calidad de vida de los venezolanos. Antes bien, a sido la depresión económica, en modo alguno compensable con los cortos ciclos de expansión, la responsable de la pobreza.

Estos datos echan por tierra la interpretación del país rico sumido en la pobreza a consecuencia de la corrupción gubernamental.

### EL CONSENSO PARA SUPERAR LA POBREZA

El año 1989 ha sido emblemático para la historia reciente del país. El gobierno de entonces, pertrechado de un arsenal técnico trató de ordenar macroeconómicamente al país con el fin de enrumbarlo hacia el crecimiento económico sostenido. Si bien pueden haber sido muchos los errores de omisión que cometió el plan de aquel gobierno, así como la falta de voluntad política para enfrentar los cambios institucionales, amén de la insensibilidad y errores políticos para enfrentar el disenso de una colectividad convencida de su mito explicativo de la pobreza; no hay dudas de que el primer paso para la superación de la pobreza lo cumplió. De hecho, entre 1990 y 1992 la pobreza se redujo (aunque modestamente) de 64.2% a 61.5%<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ver Matías Riutort. Pobreza, *Desigualdad y Crecimiento Económico*, Documentos del Proyecto Pobreza No.3, UCAB-ASCPES, Caracas, 1999.

<sup>3</sup> *Idem.*, p.13

La agenda económica básica fue planteada; sin embargo la ausencia de consensos y su posterior trepidante fracaso político, fue suficiente para hacerla insostenible. A partir de entonces la aceptación de lo obvio en materia de política económica ha sido imposible en Venezuela. Mientras el resto del continente disfrutó en la presente década de importantes tasas de crecimiento con baja inflación, y en la actualidad se encuentra sorteando los dispositivos de política que permiten una mejor traducción del crecimiento en bienestar social<sup>4</sup>, en Venezuela la recesión económica sigue siendo el principal obstáculo para la superación de la pobreza y se sigue insistiendo en fórmulas desfasadas que no se corresponden con las exigencias de competitividad y con el esfuerzo productivo que la economía contemporánea reclama de los países que quieren abandonar la pobreza<sup>5</sup>.

Lo anterior debe matizarse teniendo en cuenta las limitaciones que la experiencia de la última década ha evidenciado, en Latinoamérica, respecto al supuesto "efecto derrame" del crecimiento en bienestar social. Para nadie es un secreto que el crecimiento en sectores económicos poco intensivos en mano de obra tiende a producir magros resultados en términos de mejoramiento de los ingresos familiares o fortalecimiento del empleo. La preocupación por el crecimiento económico donde la remuneración al factor trabajo sea mayor, y a él tengan acceso los sectores sociales pobres, es fundamental si queremos que el crecimiento se convierta en bienestar, especialmente para el caso de una economía donde sus sectores más dinámicos son precisamente intensivos en capital, como es el caso de Venezuela<sup>6</sup>.

En razón de lo anterior y, como ya hemos dicho, el crecimiento económico no basta para superar la pobreza. De hecho, los países que en pasado reciente (en especial los del sureste asiático) han reducido con cierto éxito sus niveles de pobreza, lo han logrado gracias a una sostenida tasa de crecimiento económico, basado en el

<sup>4</sup> Para una comparación de la pobreza y el crecimiento económico entre Venezuela y el resto de los países de la región, véase: Luis Zambrano, *Pobreza y Crecimiento Económico*, Documentos del Proyecto Pobreza No.2, UCAB-ASCPES, Caracas, 1998.

<sup>5</sup> No vamos a entrar aquí en la discusión de si el crecimiento económico es necesario, aunque no suficiente, para la superación de la pobreza. Tal discusión sólo nos llevaría a un planteamiento ideológico que, al menos desde los datos que disponemos y presentamos en el estudio, suponemos superado.

<sup>6</sup> Un primer trabajo sobre la dinámica del mercado laboral realizado por este proyecto puede verse en: Omar Bello, *Sectores Económicos y Mercado Laboral*, Documentos del Proyecto Pobreza No. 5, UCAB-ASCPES, Caracas, 1999. Para la segunda etapa de esta investigación se tiene previsto realizar un conjunto de estudios relacionados con las políticas sectoriales de crecimiento y el mercado laboral.

sector exportador con uso intensivo de mano de obra, y a la conjunción de una serie de factores (extra económicos), tales como<sup>7</sup>:

- a. Gobiernos cuyos líderes y organizaciones establecieron férreos compromisos políticos para enfrentar la pobreza. Estos compromisos no fueron simbólicos, sino que por el contrario, posibilitaron el poder político necesario para vencer las resistencias a las reformas y, adicionalmente, dieron norte y continuidad a los esfuerzos. Tales compromisos permitieron que el resto de las características que mencionaremos aparecieran y se mantuvieran el tiempo necesario para lograr las metas de reducción de la pobreza propuestas.
- b. Burocracias gubernamentales liberadas de intervenciones de intereses que las distrajeran de sus objetivos. Ello permitió que en ellas trabajaran empleados públicos con alta capacidad técnica para formular y ejecutar políticas públicas con impacto.
- c. Los gobiernos de países cuyo crecimiento económico redujo la pobreza, fueron los que hicieron transparentes sus políticas públicas. Es decir, sin agendas secretas, sin intereses ocultos y sin sobrestimar o subestimar los resultados y los recursos asignados, respectivamente. La transparencia en las decisiones de políticas públicas permitió la contabilización tangible de las metas, el cálculo de su eficiencia y la demostración técnica de su factibilidad.
- d. Finalmente, el manejo técnico de las políticas públicas introdujo elementos de consulta, evaluación y reformulación (aún bajo contextos políticos autoritarios) que hicieron flexibles y ajustables al conjunto de políticas públicas para el enfrentamiento de la pobreza.

Hoy es evidente que el logro del crecimiento económico sostenible a largo plazo, que se traduce en empleo y mejores remuneraciones, junto al mantenimiento de una burocracia gubernamental técnicamente capacitada para socializar ciertos bienes y servicios (que por la vía del mercado les están vedados a los grupos en situación de pobreza, pero que les son indispensables para superarla); requiere de un consenso entre las élites del país, que parta de un adecuado diagnóstico sobre la pobreza y de donde se derive una sólida voluntad política para vencerla.

<sup>7</sup> Adil Khan, Economic Development, Poverty Alleviation and Governance. The Asian Experience, Avebury, England, 1996. p 33 y ss.

### LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR LA POBREZA

La siguiente pregunta es ¿qué debe hacerse para que los grupos en situación en pobreza tengan acceso al crecimiento económico? y, adicionalmente, ¿cuáles son las condiciones no económicas para que ese crecimiento sea sostenible en el largo plazo?. Lo que está en cuestión es la acción del Estado, su capacidad de estímulo a los sectores económicos, y su potestad re-distributiva, lo segundo, pregunta sobre la intervención de las variables culturales e institucionales en relación al crecimiento económico y la superación de la pobreza.

Así, la segunda condición para superar la pobreza en Venezuela consiste en la revisión y reforma del modo de intervención del Estado social. Ejercicios de proyección indican que un crecimiento sostenido del PIB del 5% al año (para lograr un crecimiento del ingreso real de las familias del 2%) requeriría al menos 37 años para que se genere el ingreso suficiente para erradicar la pobreza<sup>8</sup>. Pero ¿cómo acceden esas familias a ese ingreso? ¿cómo acortar esa brecha temporal? ¿es posible sostener esa tasa de crecimiento con el actual capital humano de que dispone el país?

La respuesta a estas tres preguntas se encuentra en el desempeño del Estado en la formulación y ejecución de las políticas sociales. Aquí no sólo nos estamos refiriendo a las políticas focalizadas de atención a los grupos más pobres del país, sino también a lo que constituye el área de atención social tradicional, entiéndase por ésta, la educación formal, las políticas de salud pública, el sistema de seguridad social y las intervenciones en el mercado laboral.

Las especificidades de políticas públicas por sectores pueden encontrarse en varios trabajos realizados por este estudio. Si bien estos no son exhaustivos, constituyen las líneas de intervención por las que debe transitar la política social. Sin embargo es conveniente tener en cuenta que la política social, dirigida al fortalecimiento del capital humano, especialmente de los más pobres, requiere vencer

<sup>8</sup> Matías Riutort, Ibid.

<sup>9</sup> Ver los trabajos de Juan Carlos Guevara, Marino J. González, Omar Bello y Luis Pedro España correspondientes a la colección de *Documentos de Trabajo del Proyecto Pobreza*, números: 8, 9, 5 y 7, respectivamente. Debe mencionarse que la segunda etapa de la presente investigación se propone el diseño de políticas públicas a nivel regional por sectores de intervención.

algunas de las prácticas más comunes del Estado en esta área, las cuales se han convertido en factores explicativos del precario desempeño del sector.

Una lista preliminar de cambios en la política social del Estado, incluye:

a. Garantizar el acceso a los servicios sociales básicos: Lo primero que debe fijar la acción del Estado es su objetivo, es decir, fijarse metas. Aunque parezca insólito, el Estado social venezolano hace tiempo que perdió el norte. En política social pareciera que "todo vale", dado que su misión última es casi tan abstracta como "la felicidad de los venezolanos".

La política social debe partir del reconocimiento de que el Estado venezolano muestra déficit importantes de atención en las áreas básicas de educación pre-escolar, básica, culminación de la escuela primaria, atención primaria en salud (especialmente en el área materno infantil), incorporación a los jóvenes al trabajo o al estudio y la provisión nutricional a la población en pobreza extrema. Mientras estos déficit no se superen es irreal plantearse metas más sofisticadas.

Estos déficits están focalizados y se dispone de los métodos de intervención y las fuentes de información con los cuales atacar dichos déficit. Un primer paso de intervención del Estado social consiste en alinear a la burocracia gubernamental en la resolución de estos déficits mensurables y concretos. Esta es la meta (inicial) de la política social.

b. Establecer criterios de intervención: La política social en Venezuela carece de estrategias, planes y recursos humanos preparados para atender (y entender) la forma cómo alcanzar la superación de los déficit de atención social. Las instituciones sociales se han convertido en agencias de distribución del ingreso y en torno a ella se han articulado un conjunto de agencias que capturan rentas.

Mientras la política social sea percibida como una acción incrementalista, "de hacer por hacer", no hay forma de que los déficit de cobertura se cubran. El verdadero daño de la politización del sector social es que hace de éste "una agencia recaudadora de apoyos políticos y mantenimiento de clientelas", en detrimento de la prestación de los servicios sociales y de la atención de los déficit. Lo trágico de este comportamiento gubernamental es que ni siguiera como agencia política es eficiente.

c. Respetar los Principios Burocráticos Básicos: El objeto de la política social es "producir servicios sociales". Esto lo hacen burocracias públicas o privadas (algunas

con financiamiento público) y en consecuencia su eficiencia depende de las mismas causas organizacionales que afectan el desempeño de cualquier empresa de servicios. En la medida en que se sigan violando todos los requerimientos de funcionamiento burocrático (desempeño, reglas y procesos universalísticos, autoridad racional y procedimientos técnico instrumentales), la política social está destinada al fracaso.

d. Garantizar la Acumulación Institucional: El sector social para mostrar resultados e impactos requiere de continuidad en el tiempo, sin obviar la necesaria evaluación y consecuente adaptación a los cambios. Esta es la base del aprendizaje organizacional y la única posibilidad de que sus productos sean cada vez de mejor calidad. La discontinuidad institucional, el ensayo y error, los cambios bruscos y las ideas revolucionarias, que no parten del aprendizaje de las instituciones, no hacen sino retrasar cada vez más la posibilidad de mejora continua de los servicios de la política social. La inestabilidad de las instituciones del sector es el principal factor explicativo de las ineficiencias que éste tiene.

En conclusión puede decirse que los problemas de la política social no se encuentran del lado de los recursos destinados a ella, o incluso de las "innovaciones" respecto a los servicios que ofrecer. El problema de la política social es de orden institucional, por no adecuarse a la más elemental racionalidad burocrática weberiana y haber sido confiscada por la lógica política de los privilegios y la búsqueda de apoyos, los cuales a estas alturas trascienden a los ámbitos partidistas para alcanzar a toda la sociedad organizada y con intereses.

Todo este conjunto de factores agregados tiene su expresión concreta en el funcionamiento específico de cada una de las dependencias gubernamentales y es, en consecuencia, el causante de la reducción de la cobertura de los servicios sociales y, evidentemente, de su calidad.

A juicio del conjunto de los estudios realizados, el mejoramiento del papel del Estado como redistribuidor del ingreso en favor de la mejor capitalización del recurso humano (como otra de las condiciones necesarias para superar la pobreza) pasa por la reforma institucional del sector, su normativa, la erradicación de los privilegios y la claridad mensurable de las metas que debe perseguir.

# LAS VARIABLES DE MANTENIMIENTO: LAS CAUSAS PROFUNDAS DE LA POBREZA

Supongamos que las dos variables señaladas para superar la pobreza evolucionan convenientemente. Es decir, logramos un crecimiento económico al menos 2 puntos por encima del crecimiento de la población y logramos la voluntad política necesaria para reformar las instituciones ejecutoras de la política social. Aun así puede que una fracción apreciable de la población siga excluida de los beneficios del crecimiento y la producción de riqueza o, incluso, que no sea posible sostener por un ciclo prolongado el mismo crecimiento económico.

Superar la pobreza consiste en transformar el país en todos sus ámbitos, dado que la única forma de mantener en el tiempo el crecimiento económico y una intervención efectiva del Estado social, requiere de la modernización de la colectividad a nivel de las consciencias de los ciudadanos y en el funcionamiento de las instituciones sociales.

Lo que aquí llamaremos las "variables de mantenimiento" se refiere a la intervención en los aspectos más profundos del subdesarrollo, es decir en las formas o mapas culturales de la población y del diseño del marco institucional.

Las variables de mantenimiento se traducen en el estudio de los prerrequisitos culturales de la modernidad. éstos son:

- a. Un mapa de creencias universalmente compartidas donde los individuos creen que la situación personal y de la comunidad a la que pertenecen tiene relación con sus decisiones y acciones, es decir, lo que en psicología se conoce como "locus interno de control".
- b. Un conjunto de preferencias valorativas calificadas como modernas. No se trata de la adopción de "valores", como la honestidad o la tolerancia, sino de las preferencias que tienen los individuos por cierto tipo de decisiones que determinan un curso de acción y que pueden calificarse como modernas, en contraste con otro posible tipo de decisiones que pueden calificarse como premodernas o propias de una sociedad tradicional.

c. Un conjunto de normas interiorizadas que se desprenden del mapa de preferencias valorativas de tipo modernas.

Los individuos o grupos que adoptan preferencias valorativas premodernas no comprenderán los modos de actuación necesarios para entrar en la modernidad o contribuir a que su entorno se corresponda al de una sociedad moderna.

La ausencia de estos prerrequisitos de la modernidad, es considerado como uno de los determinantes de la pobreza en tanto que, individualmente, se constituye en obstáculo inconsciente para salir por sus propios medios de la pobreza, y socialmente, como uno de los componentes que caracteriza a nuestra sociedad como no-moderna o subdesarrollada.

En el marco de este proyecto se ha llevado adelante un estudio dirigido a evaluar los mapas culturales de la modernidad en Venezuela, por medio de una encuesta exhaustiva realizada a una muestra de 14.000 hogares de todo el país.

Los resultados preliminares del trabajo de campo realizado muestran que el 80% de los encuestados se caracterizan por un perfil de creencias y preferencias valorativas propios de una sociedad premoderna, mientras que sólo el 20% de tipo moderno. Ciertamente existe una correlación entre los valores de la modernidad y la condición de pobreza, es decir, casi el 90% de las personas en situación de pobreza extrema muestran un perfil sociocultural premoderno, mientras que en los estratos sociales más altos los valores y creencias pertenecientes a las sociedades tradicionales es "sólo" de un 40% de los encuestados<sup>10</sup>.

Los resultados muestran que estamos en presencia de un país esencialmente pre-moderno, el cual carece de los prerrequisitos culturales para superar la pobreza propia del subdesarrollo. Evidentemente comenzar a superar la pobreza no requiere que el cambio cultural ocurra primero, por el contrario es coherente suponer que la "modernidad cultural" se alcanza en la medida en que la pobreza material se supera, es decir, en la medida en que los individuos tienen acceso a la educación, a la participación política, a los centros de trabajo industrial y modernos, a relacionarse con un Estado donde priva el universalismo de las leyes y al tratamiento igualitario de los ciudadanos, etc. Así fue como se hicieron culturalmente las sociedades donde nació y es originaria la modernidad occidental.

<sup>10</sup> Ver Mikel de Viana, Determinantes Culturales de la Pobreza. Intervenciones Posibles al Cambio Cultural Modernizador, Documentos del Proyecto Pobreza No.10, UCAB-ASCPES, Caracas, 1999.

Se trata de un proceso de retroalimentación, donde se espera que conforme los individuos tienen acceso a bienes, servicios e interactúan con instituciones modernas, no sólo tienen oportunidades para abandonar la pobreza, sino que también van adoptando los prerrequisitos culturales de la modernidad.

Si bien lo anterior es lo generalmente adoptado por la teoría, y no hemos encontrado evidencia empírica que niegue esto para el caso venezolano, cabría preguntarse en nuestro caso ¿cómo se explica que poco más del 60% de los nopobres tengan tipos culturales de no-modernos?

La respuesta a esa interrogante debe encontrarse en la forma cómo Venezuela transitó su fase modernizadora inicial, es decir, su paso de una sociedad rural y de economía de subsistencia a una urbana y de excedente. Esto fue posible, a lo largo de buena parte del presente siglo, gracias a una élite que abrigaba la modernidad como proyecto para el país y, en segundo lugar, a una transferencia internacional de recursos a favor del país sin contraprestación productiva (otra forma de llamar al ingreso petrolero) con la cual financiar ese proyecto de transformación, desde la instancia organizacional que las élites crearon, el Estado petrolero.

De esta forma, el venezolano pudo "comprar la modernidad" sin necesariamente deslastrarse de sus mapas culturales premodernos o, mejor dicho, adquiriendo una cultura dual, la cual hoy resulta ineficiente cuando la continuidad del proceso de modernización en Venezuela, y la consecuente superación de la pobreza, reclama comportamientos productivos que no abundan, incluso en los grupos sociales nopobres del país.

En el presente estudio planteamos al "cambio cultural modernizador" como una variable de mantenimiento del proceso de producción de riqueza y de inserción y participación de los venezolanos de la misma. Ese cambio no solamente se inscribe en la transformación a largo plazo, pensada desde la educación y, en consecuencia, posible de cristalizar luego de una generación. Ese cambio es posible, incluso en un plazo relativamente corto, si las instituciones sociales, en las cuales participan los individuos, disponen de reglas procedimientos y normas acordes con los principios modernos, convirtiéndose de esta forma en ámbitos axiomáticos que "obliguen" a los individuos a cambiar sus comportamientos y sus motivaciones culturales asociadas.

El cambio cultural y el rediseño institucional de la sociedad se complementan y se convierten así en las bases de sustentación del esfuerzo prolongado que deben hacer las sociedades en favor de reducir la pobreza.

### EL "TIMING" DE LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La pobreza puede ser un circulo interminable y fatalista, o un mal social posible de superar. En él, como hemos dicho, intervienen múltiples variables, por ser un evento globalizante de las sociedades subdesarrolladas y no un aspecto parcelado de éstas. Sin embargo, iniciar el camino de su superación requiere que las acciones se inicien en algunos ámbitos de la sociedad para posteriormente dar paso a otros.

La superación de la pobreza consiste en un proceso y no debe verse como un estado final. Ello es así porque puede afirmarse que la pobreza siempre existirá como una situación relativa de personas o grupos frente a otros, pero no necesariamente la pobreza debe ser en la magnitud y la intensidad del presente; por lo tanto puede ser reducida y transformada. Ese es el reto y el marco de posibilidad que deben plantearse las políticas de superación de la pobreza.

Entendida como un proceso, ésta varia de realidad a realidad, y en consecuencia, el proceso para Venezuela es una particularidad de la cual quiere dar cuenta este estudio. Aún cuando nos falte mucho por conocer y descifrar sobre la pobreza en Venezuela, no resulta demasiado aventurado proponer que la superación de la pobreza del presente requiere de unos primeros pasos que resultan imprescindibles.

Tales pasos son: 1) Reencontrar el camino del crecimiento económico. 2) Diseñar políticas de crecimiento sectorial a fin de que éste alcance a la masa trabajadora pobre y empobrecida, 3) El logro de una política social eficiente de capitalización de recursos, y 4) La transformación institucional de los principales ámbitos de interacción social de la colectividad, esto último con el fin de "apurar" el cambio cultural en Venezuela.

Pero previo al inicio de este proceso se requiere de un consenso de élites, de una claridad respecto a la forma cómo continuar con el proceso de modernización del país. Tal consenso se construye con ideas, diagnósticos e interpretaciones apropiadas respecto a la forma de revertir el empobrecimiento del país en los últimos veinte años.

De esta manera podemos decir que la construcción de ese consenso y su aceptación por parte de la población, no es más que la reedición de un proyecto

modernizador para Venezuela. Puede que esto sea parte del proceso político que vive el país actualmente.

Este proyecto, y los estudios enmarcados en él, quiere ser la materia prima a partir de la cual construir ese consenso para la superación de la pobreza en Venezuela, e incluso aportar medidas de intervención social pragmáticas para iniciar el proceso de su superación.

En la medida en que este proyecto contribuya a lograr el paso inicial para la superación de la pobreza, es decir, producir conocimiento para la construcción de un consenso sobre cómo avanzar en el proceso de superación de la pobreza en Venezuela, este equipo de trabajo habrá cumplido su misión.

		_	

# La intervención del Estado para el área de los excluidos

Luis Pedro España N.

Con el proceso de empobrecimiento más brutal que se ha registrado en el país desde la explotación del petróleo, la política social ha sido uno de los temas recurrentes de la agenda pública nacional. Ella se supone ineficiente, y clientelar, pero a la vez se espera de ella obtener la paz social necesaria para la estabilidad política y el ambiente necesario para los negocios y el crecimiento económico.

Por lo social entendemos el bienestar de la gente y en el marco de las visiones parceladas la opinión pública cree que es posible tener una política social que "saque a la gente de la pobreza" con cierta independencia de lo que ocurra en el ámbito económico y político. De lo contrario la política social es un fracaso.

Sin embargo, la política social no es más que la producción de bienes y estos a su vez lo hacen burocracias y, en nuestro caso, la burocracia estatal. Si organizacionalmente no se cumplen ciertos requisitos de competencia, profesionalismo, claridad de objetivos y continuidad; no hay forma que la política social cumpla con su rol en las sociedades capitalistas, es decir, socializar ciertos servicios sociales que se consideran básicos para el bienestar de toda la colectividad.

A la política social no se le puede endosar el objetivo de superar la pobreza. El logro de reducir la pobreza y mejorar el bienestar de las familias es un saldo global, donde el individuo y su grupo familiar son el primer responsable y, su entorno económico y político lo afectan en tanto le amplían o restringen sus ámbitos de realización. De manera que la política social es sólo una de las piezas del entorno

del bienestar de las familias, lógicamente muy importante, pero en modo alguno suficiente para el logro del objetivo mayor.

En el presente trabajo trataremos de explicar cual es, a nuestro juicio, el complemento de política social que requiere el país para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza. Se trata entonces de una propuesta para la formulación de políticas públicas en este sector tan manoseado y populisticamente tratado por muchos, sino todos, los gobiernos de la democracia. Se trata de una propuesta de política especialmente dirigida a los grupos pobres del país y, por lo tanto, deliberadamente excluye los bienes públicos que evidentemente debe producir el Estado para los grupos sociales no pobres.

Por último, esta propuesta se basa en las lecciones aprendidas luego de dos lustros de haber producido políticas para los sectores pobres del país (no los empobrecidos, que son todos los grupos sociales) Por lo tanto, aquí no se encontrarán grandes innovaciones u originalidades que puedan resultar atractivas en el papel, pero que en la práctica se estrellen con la burocracia estatal, los intereses dentro del sector, las rigideces de gastos y las exigencias de acción que espera la colectividad de su Estado Social.

Simplemente de lo que se trata es de ordenar lo que tenemos y profundizar en lo que debemos tener, todo ello bajo la lógica de la realidad de exclusión que existe en Venezuela, con el fin de minimizarla.

## PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS PROBLEMAS

La política social en Venezuela fue pensada para transitar de un país rural y homogéneo en las necesidades de la población, a uno moderno y heterogéneo, sin que mediaran transformaciones de diseño y formas de implementación significativas.

El cambio del contexto sin el cambio en la política, hizo que en lo social "todo fuera prioritario o todo tuviera cabida", con lo cual el único criterio de asignación a privilegiar fue el poder político de quien demandara bienes y servicios del sector.

Así los criterios de universalización de las políticas del sector, es decir, la no discriminación de los servicios por tipo de población ha atender; el monopolio del Estado como ejecutor de las políticas, dada la baja o nula participación del sector privado<sup>1</sup>; el estilo incrementalista, intuitivo y con escasas mediciones sobre lo social, amén de otros problemas organizacionales como las debilidades técnicas de su personal, la ausencia de funcionarios que constituyan un cuerpo de servicio social y la anarquía organizacional del sector.

El deterioro del sector coincidió con el agravamiento de las condiciones económicas de la población, lo cual hizo que gruesos sectores de la población, no compensados desde las anteriores intervenciones del Estado (controles de precios y salarios), fueran también excluidos de los servicios sociales básicos de educación y salud.

Esos déficit han llegado a niveles que nos coloca, para algunos indicadores, por debajo del promedio de la región, comprometiendo áreas que habían sido orgullo de la democracia como la masificación de la educación, las políticas de erradicación de las endémias, la reducción de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de los niveles educativos, etc.

Frente a esos déficit la política social debe consistir, entonces, en la prestación de un conjunto de servicios sociales que se consideran indispensables, con el fin de que la mayoría de los miembros de la colectividad cuenten con los atributos mínimos necesarios para proveerse los bienes de subsistencia, por medio de su participación en el mercado de trabajo.

Atacar tales déficit, ceteris paribus el problema de la calidad de los servicios prestados, es una de las condiciones para que la pobreza no sea un espiral interminable. Aunque el acceso a estos servicios, por si sólo, no son suficientes para lograr la superación de la pobreza.

<sup>1</sup> La única excepción que vale la pena mencionar es el caso de la Iglesia Católica y su proyecto de educación privada. Ésta por lo demás, fue fuente de conflicto con el Estado modernizador (disputa por el decreto 321 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1945) que entendía la labor modernizadora en el campo social como su monopolio particular. De resto el sector privado siempre estuvo ausente de la prestación de servicios sociales y mucho más de su concepción, directrices, etc.

### LOS PROGRAMAS SOCIALES COMPENSATORIOS

En 1989, con motivo del primer programa de ajustes macroeconómicos y en un contexto de "pánico social"<sup>2</sup>, el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez inauguró el Programa de Enfrentamiento a la Pobreza (PAE), el cual consistía en un conjunto de programas sociales especialmente dirigidos a la población de más bajos recursos o en condición de vulnerabilidad.

Por primera vez, la acción del Estado se pretendía focalizada en grupos sociales especiales, apelando a nuevas formas de ejecución y bajo la perspectiva temporal del corto plazo, dado el carácter compensatorio que le fue endosado.

Estos programas traían nuevas concepciones que trataban de hacer frente a la inercia de la política social tradicional, pero con el problema o la omisión, de que esas nuevas prácticas se hicieron desde instituciones paralelas a las tradicionales del sector, creándose desde entonces "dos políticas sociales".

Las nuevas orientaciones de la política social fueron:

- ◆ Focalización: Producir servicios sociales dirigidos a las poblaciones de más bajos recursos del país, priorizando en las poblaciones biológicamente vulnerables, como los niños y las madres embarazadas y lactantes, en las poblaciones en riesgo, escolares, los jóvenes sin empleo y ancianos, y en los grupos de pobreza extrema del país.
- ◆ Ejecutores Privados: Tratando de incorporar a la "sociedad civil" en los procesos de ejecución de los programas, es decir, la prestación directa de los servicios.
- ♦ Descentralización Programática: Incorporando también a los, para entonces nuevos, gobiernos locales y regionales.

<sup>2</sup> Es necesario puntualizar que fueron los sucesos del 27 y 28 de febrero de ese año los que precipitaron la confección y ejecución de dicho plan. Por su nacimiento, los programas sociales en Venezuela se han atado a programas macroeconómicos de schoks como supuestos antídotos a manifestaciones y protestas violentas.

◆ Compensación: en el sentido de instrumentar un conjunto de subsidios directos temporales a fin de mitigar los efectos derivados de la recesión económica del programa de ajuste.

# PROGRAMAS SOCIALES MÁS ALLÁ DE LA COMPENSACIÓN

En el gobierno siguiente de Rafael Caldera (1994-1999), luego de ensayados varios programas económicos, de los cuales cada uno de ellos tenía su variante de programas sociales, se concreta en 1996 un programa ortodoxo de ajuste económico y se llaman a las agencias multinacionales para que cooperen con el gobierno en la confección del paquete de medidas económicas y sociales que hoy conocemos como "la Agenda Venezuela".

En lo que respecta a la versión social de "la Agenda" ella quedó conformada por un set de catorce programas sociales, seis de ellos heredados de la administración anterior, los otros ocho lo componen dos programas nutricionales, el programa de capacitación juvenil, el programa de subsidio a las medicinas (SUMED), la ampliación de los programas del INAGER, el aumento de las pensiones a los jubilados, el programa de Fortalecimiento Social y la consolidación de barrios.

Esta gama de programas tienen alcances, objetivos e impactos muy desiguales entre ellos. Algunos alcanzan a cubrir cerca del 30% de los hogares del país, otros escasamente atienden a 100.000 personas, algunos sólo sirven para justificar la nómina de las burocracias que lo administran y otros favorecen a grupos sociales que no califican como pobres<sup>3</sup>.

Sobre los programas sociales, como ocurre con muchas otras medidas gubernamentales, recaen funciones diversas y a tiempos contradictorias. De ellos se espera que se supere la pobreza, atenúe los conflictos sociales, capitalice respaldos al gobierno, democratice las asignaciones de ingresos y aumente la participación de la sociedad civil, entre otras imaginables.

<sup>3</sup> Una evaluación de los programas sociales puede verse, entre otras, en Luis Pedro España, *El PAE* (1989-1995). Una Evaluación para su Reforma, Escuela de Gerencia Social, Caracas, 1997.

Adicionalmente, de los programas sociales se sospecha que no marchan bien, que son instrumentos para la corrupción, son asistencialistas, insuficientes, clientelares, populistas, amen de otros adjetivos.

Evidentemente hay programas sociales que tienen defectos de diseño, de ejecución, eficiencia e impacto, al igual como hay otros que justifican plenamente los recursos que les asigna el presupuesto nacional y que serían capaces de resistir evaluaciones de gestión e impacto.

Mas allá de las particularidades por programa, la perspectiva general frente a los programas sociales debe ser que ellos (sean los actuales u otros que puedan confeccionarse) son instrumentos para dotar a una fracción de población (30% aproximadamente) de los servicios sociales básicos que brinda la red social del Estado.

Esta población excluida de tales servicios es, evidentemente, la clase social más depauperada del país, objeto del presente set de políticas.

Lógicamente no hay ninguna garantía de que se supere el empobrecimiento del país por el hecho de que la toda la población reciba educación básica, cuidados de salud en los primeros años de vida, atención nutricional a la población escolar y capacitación laboral a la juventud desertora de la escuela, entre otros servicios sociales. Hacen falta que intervengan otros factores de índole económicos, en primer lugar, y que tengan lugar las condiciones políticas y culturales necesarias para que las sociedades produzcan riqueza permanente en el largo plazo y ésta alcance a la población.

Por lo anterior, necesariamente intervenciones sociales sobre los grupos en pobreza deben tener un objetivo más restringido y centrado en lo que dicho programa pueda ofrecer, es decir, garantizar que se cubran los déficit de servicios sociales que se supone deben ser recibidos por todo miembro perteneciente a esta sociedad, independientemente de su capacidad para auto - proveérselos. Por supuesto, se supone que garantizando el acceso a los servicios sociales básicos se crean condiciones para que, en esos grupos, la pobreza no sea un espiral interminable; sin embargo, y como ya se ha dicho, esta es sólo una variable de las múltiples que deben intervenir para lograr que un número importante de familias y personas abandonen la pobreza.

### DESDE LAS LECCIONES DEL PASADO: UNA POLÍTICA SOCIAL DE SUPERACIÓN DE LOS DÉFICIT DE ATENCIÓN

Seleccionar cuales deben ser las áreas de intervención de un programa dirigido a garantizar los Derechos Sociales de la población en situación de exclusión no es tarea fácil, dado que dependiendo los criterios utilizados pueden incluirse o excluirse algunas áreas de atención. Cuando esto ocurre lo más aconsejable es partir de mínimos consensuales y, posteriormente, si las restricciones financieras lo permiten, entrar en consideraciones sobre la pertinencia o no de otras áreas de atención.

El criterio que aquí hemos utilizado para confeccionar el Plan de Garantía de los Derechos Sociales, parte de la experiencia que tiene el país luego de casi 10 años de ejecución de los Programas Sociales. Cualquier otro punto de partida es irreal y sólo sostenible en el papel, dado que deben aprovecharse las ventajas instaladas en la administración pública y en el propio cuerpo social, para hacer factible cualquier programa de intervención social en un plazo razonable.

Por otra parte la perspectiva del plan es de atención a los déficit de cobertura del Estado en la prestación de servicios sociales básicos. Por lo tanto se trata de programas que focalizan en las poblaciones excluidas. Adicionalmente se apoyarán en las estructuras institucionales ya instaladas y en las estrategias de ejecución que han demostrado ser más exitosas.

El criterio de selección de áreas de intervención corresponde a una perspectiva que pregunta sobre cuáles deben ser los servicios mínimos necesarios para que cada nuevo ciudadano no carezca, en sus primeros años de vida, de los atributos mínimos desde los cuales proveerse de los bienes materiales necesarios para su subsistencia. Este es el primer grupo poblacional a atender, es decir, niños menores de 6 años, madres embarazadas y lactantes, y población en edad escolar hasta los 14 años.

Evidentemente, una fracción importante de la población pobre y en situación de exclusión pertenece a esa categoría precisamente por no haber tenido acceso (entre otras causas posibles) a los servicios sociales básicos durante sus primeros años de vida. Esta población compuesta por los miembros mayores de 15 años y menores de 25 años pertenecientes a hogares pobres, constituye el segundo grupo de población a atender.

Los jóvenes en situación de exclusión, es decir, aquellos que no están insertos en la dinámica de la sociedad como miembros productivos o en preparación para serlo. Se trata de los jóvenes desempleados y los desertores del sistema escolar que se encuentran en un "limbo" que las estadísticas llaman (no sin cierto eufemismo) "otra situación".

Un tercer grupo lo componen los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema. Para este grupo poblacional se puede reasignar un programa de compensación social por medio de subsidios directos. Para este tercer grupo se presenta el problema de la temporalidad de la compensación y su necesaria justificación para el resto de la población no beneficiaria del subsidio. Sobre esto volveremos en detalle cuando expliquemos el mecanismo de asignación que proponemos.

Por último un cuarto grupo de población lo constituye la población indigente del país. Sobre esta la planificación y diseño de políticas resulta aún más compleja por la ausencia de información consolidada (el país no sabe cuantos indigentes tiene) y por la naturaleza misma de la atención a una población adulta, con exclusión familiar, y que en buena parte es irrecuperable o de muy difícil recuperación para la sociedad y sus reglas de juego.

La magnitud de la población a ser atendida por el Plan, de manera agregada, se concentra en la población en condición de pobreza extrema. La estimación que presentamos corresponde a una serie histórica de años seleccionados a partir de un reprocesamiento de la Encuesta Hogares por Muestreo de la OCEI<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Reprocesamiento hecho por A.Gruson de CISOR para el *Proyecto sobre la Pobreza en Venezuela* que realiza la UCAB.

La Atención	de los	Déficit del	Sector	Social	del	Estado
-------------	--------	-------------	--------	--------	-----	--------

Déficit a Atender	Déficit	Intervención	Reforma Institucional
Registro de Nacimientos	53.4% de los Nacimientos	Registros en Centro	Traslado de Prefecturas
y Ciudadanía	Conocidos	de Atención Médica	
Atención a la Población	670.800 Niños con Necesidad de	Hogares/Multihogares	Expansión Programa
entre 2 y 4 Años Pobre	Cuidado Infantil	de Cuidado Diario	Actual
Atención a la Población	825.300 Niños sin Asistir al	Pre-escolares No	Expansión Programa
en Edad Pre-escolar	Pre-escolar	Convencional es	Incorporación de Docente
Atención Materno Infantil	350 Mil Embarazos en Pobreza	Red Ambulatoria del	Dotación y Cambio en las
Embarazadas y Niños	1.555.000 Niños Pobres entre 0 y 6	País	Reglas Funcionamiento
Pobres	que requieren Control de Salud	Sistema de Estimulos Asistencia Médica	Subsidio de Medicinas -SUMED-
Deserción en Educación	130 Mil desertores del 7mo. Grado	Plan de Prevención	Intervención en Planteles
Básica		a la Deserción	Plan de Becas
Inserción Social del Joven	500 Mil Jóvenes Desempleados o en situación de desarraigo social	Escolarización y Capacitación	Reforma del INCE
Red de Subsidios Directos	1.07 Millones de Hogares	Plan Bi-anual de	Municipalización de las
	en Pobreza Extrema	Transferencias	Transferencias

### DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

### 1. Registro de nacimientos

Una de las limitaciones de acceso de los sectores más pobres del país a los programas y políticas sociales del Estado venezolano, consiste en que la población objetivo no tiene forma de demostrar su ciudadanía. Por ejemplo, para el caso del PAMI (Programa de Atención Materno Infantil), al menos 20% de los beneficiarios se quejan de que les soliciten "la partida de nacimiento del niño" para ingresarlo al programa.

<sup>5</sup> IIES-UCAB, Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela, Ob.cit. Varios Años y Localidades.

No tenemos cifras de exclusión de niños susceptibles de ser atendidos por las políticas sociales, pero que carecen de los "papeles" para su incorporación. Un niño sin papeles en un niño sin derechos, de allí la importancia de garantizar el registro de nacimientos.

Para ello bastaría que la presentación de niños tenga lugar en los propios centros de atención de salud donde la casi totalidad de los nacimientos ocurren. Cuando los nacimientos ocurrían mayoritariamente en las casas de las madres tenía sentido que el registro de nacimiento se hiciese en las prefecturas. Hoy eso es poco menos que absurdo y correspondiente a una realidad de hace 50 años atrás en el país.

Adicionalmente habría que derogar la disposición o practica común de asignarle a la "partida de nacimiento" una fecha de vencimiento, la cual supuestamente expira al ridículo plazo de 6 meses. Las partidas de nacimiento no deben vencer. Aunque no tenemos la certeza estamos persuadidos de que tal disposición no existe y sólo es producto de usos y costumbres de la propia dinámica de "servicio público" de las prefecturas civiles.

El decreto 2.819 de Rafael Caldera aparecido en Gaceta Oficial N°. 36.553 de octubre de 1998, reglamenta la inscripción en el registro civil de nacimientos. Tal reglamento es bastante tímido respecto a lo que habría que hacerse y aquí proponemos. Pero en cualquier caso es un avance dado que establece, en su artículo II la posibilidad de que el Gobernador designe un funcionario del registro civil para que reciba y extienda las partidas de nacimientos en los centros de salud que lo ameriten, "...en lo posible antes que la madre abandone el centro hospitalario".

Lo poco taxativo del decreto no garantiza que logremos "la ciudadanía" de la totalidad de los nacimientos posteriores a la fecha del decreto y, puede que tampoco, a los niños que ya nacieron y que carecen de papeles.

# 2. Atención a los niños entre 0 y 6 años en condición de pobreza

De los catorce programas de la Agenda Venezuela el que más contribuye a superar los déficit de atención social en los estratos de menores recursos, lo constituye el programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. En la actualidad brinda atención a 330.000 niños, es decir, 50% de toda la atención preescolar del país. El

programa es el más exitoso en la incorporación del sector privado (incluso como fuente de financiamiento) y lo ejecutan diversas instancias desde las ONGs, hasta fundaciones adscritas a las Alcaldías y gobernaciones dirigidas en su mayoría por las esposas de los gobernadores o alcaldes.

Con los recursos necesarios y la gerencia apropiada, aprovechando la capacidad institucional que tiene su órgano rector y supervisora central (SENIFA<sup>6</sup>) el programa podría expandirse en 100.000 niños por año. Lo cual, con los adecuados acuerdos inter-institucionales con el Ministerio de Educación, permitiría reducir a la mitad el déficit de atención preescolar en Venezuela al término del quinquenio, es decir, garantizar un 80% de cobertura de la población en edad preescolar.

La restricción fundamental que tiene el programa es la ausencia del componente pedagógico por parte del personal que atiende dichos centros. Una política de "maestras itinerantes" compensaría esa deficiencia.

#### 3. Atención materno-infantil

El programa de Atención Materno-Infantil (PAMI), el cual nació como una experiencia tomada (por su éxito reduciendo la tasa de mortalidad infantil) del gobierno chileno, posee una historia de desaciertos bastante amplia. El PAMI fundamentalmente constituye un programa de estímulo a la demanda materno-infantil a los servicios de salud. El llamado "componente nutricional" el cual consiste en la entrega mensual de un producto lácteo para la madre embarazada, lactante y niños entre 0 y 6 años, pretendió cumplir este objetivo.

No obstante, la clave del programa se sitúa en el pleno funcionamiento de la red de atención ambulatoria del país. Suponiendo que la población objetivo tenga estímulos positivos para asistir al control médico, si el servicio médico ambulatorio es deficiente o inexistente no reporta ningún impacto favorable sobre la población materno-infantil, sino probablemente todo lo contrario.

Esto es lo que ha estado ocurriendo con el PAMI en los últimos años.

<sup>6</sup> Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral al Niño y a la Familia

Bajo el supuesto de que se logra la reactivación de la red ambulatoria del país y ésta recupera algún prestigio para la población usuaria, el PAMI como programa de estímulo a la demanda debe ser sustituido por un programa de subsidio a los medicamentos recetados en los ambulatorios. Un programa como el SUMED (Programa de Suministro de Medicamentos), que fue iniciado desde el MSAS hace tres años, puede convertirse en el sustituto funcional del PAMI.

Algunas de las ventajas que tiene el SUMED frente al PAMI son: esta residenciado en el MSAS y por lo tanto no competirá con éste por el manejo de la política ambulatoria del país, como alguna vez ocurrió con la Fundación PAMI; es un complemento de la asistencia médica indispensable para lograr el objetivo preventivo y curativo de los ambulatorios; actúa no sólo como estímulo a la demanda, sino que además contribuye a fortalecer el ingreso familiar en un área insustituible como lo es el consumo de medicamentos y, por último, se abandona la insistencia en el aspecto nutricional de los programas sociales, dejando éste para los programas especializados en nutrición.

Evidentemente el manejo de subsidios, como lo es el caso del SUMED, tiene complicaciones para su administración que no deben estar ausentes para el caso del SUMED. La revisión operacional de este programa sin duda debe arrojar un conjunto de recomendaciones para su mejora, dado que, su forma procedimental actual debe tener ineficiencias importantes, no en vano luego de tres años de iniciado como programa social es virtualmente desconocido por la población<sup>7</sup>.

Lógicamente un programa de estimulo a la demanda para la atención materno infantil, es posterior al buen funcionamiento de la red ambulatoria del país. Hasta que esto último no ocurra, puede carezca de sentido insistir con programas que tienen por objetivo atraer a la población requerida del servicio.

<sup>7</sup> IIES-UCAB, Estudio de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela, Ob.cit.

### 4. Programa de prevención de la deserción

En un contexto de empobrecimiento generalizado del país el costo de oportunidad de los escolares aumenta conforme se acercan a la edad de poder ingresar a la fuerza de trabajo. De hecho las deserciones más importantes ocurren del quinto al sexto grado de educación básica (10%), del sexto al séptimo<sup>8</sup>, del séptimo al octavo (33%) y del octavo al noveno grado (20%). Se trata de un promedio aproximado de 130.000 deserciones en el escalón donde más deserciones o interrupciones de estudios ocurren. Estas deserciones a su vez se concentran un grupo particular de planteles, los cuales a su vez se deben ubicarse en los sectores de más bajos recursos. Adicionalmente hay que señalar que el sistema educativo estimula la deserción en el sexto grado, o en su paso a 7mo., dado que con la ampliación de la primaria de 6to. a 9no. no se invirtió en infraestructura, de forma tal, que los planteles de educación básica se ampliaran hasta 9no.. Por el contrario, se mantuvieron las escuelas básicas hasta 6to. de manera que para continuar los estudios se debe "mudar de plantel" lo que evidentemente eleva los costos para esta población bajo riesgo de deserción.

La cantidad de planteles que podrían estar involucrados en el plan podría alcanzar como máximo a unos 1.400 planteles de los 2.400 que en el país imparten educación hasta 9°. grado o más.

El plan de prevención a la deserción supone identificar esos planteles donde se concentra la deserción y focalizar las ayudas socioeconómicas (becas) que aporta el Ministerio de Educación en esos planteles y en los grados donde la deserción es alta. Con ello podría abaratarse el costo de oportunidad de esos estudiantes, creando estímulos para la culminación de la primaria completa.

Un programa como este sería de alta tecnología, dada la complejidad de información requerida y la atención particularizada a la población objetivo desde el punto de vista pedagógico. Pero con esto se evitaría que el Estado tenga que ocuparse de los desertores del sistema escolar aumentándose la población objetivo de otros programas como los de inserción juvenil, capacitación, etc. Adicionalmente, la culminación de la primaria por parte del joven pobre le permitiría acceder a escuelas de oficios o institutos de formación donde la culminación de la primaria es un requisito indispensable, caso del INCE, por ejemplo.

<sup>8</sup> No hay forma de estimarlo desde las estadísticas que aporta el Ministerio de Educación.

### 5. Capacitación juvenil

Uno de los problemas sociales que afronta la población de bajos recursos (aunque no es exclusiva de ellos) tiene que ver con las dificultades que tiene el joven para incorporarse productivamente a la sociedad. Ya hemos dicho, que en el contexto actual de empobrecimiento la escuela, más allá de la primaria, e incluso antes, no es un instrumento para la superación de la pobreza, ya que resulta insostenible para las familias pobres financiar los estudios de sus jóvenes. Más aún cuando el horizonte de rendimiento en el mercado de trabajo por un año de escolaridad añadido más allá del sexto grado, no retribuye razonablemente sino con ocho años de estudios adicionales<sup>9</sup>.

Esto hace que los niveles de desempleo juvenil sea desde hace tiempo casi el doble del desempleo abierto nacional y que la población juvenil "sin hacer nada" alcance cifras alarmantes. Las estrategias utilizadas hasta el presente, y en especial, la orientada a través de organizaciones comunitarias (aún cuando no se han hecho evaluaciones nacionales) ha deliberadamente desaprovechado la capacidad instalada y la fuente de financiamiento (compartida con el sector privado) que tiene el INCE, además de sus instructores y la experiencia institucional de la organización, la cual la ha hecho acreedora de ser la institución del sector público con mayor valoración por parte del sector de la pequeña y mediana industria<sup>10</sup>.

El INCE debe crear un régimen de atención especial a la población joven en situación de pobreza extrema y diseñar cursos de capacitación para esta población que supera los 500.000 jóvenes. Para lograr esto es indispensable que el INCE flexibilice sus normas de ingreso, permitiendo que se cree un programa especial de capacitación, orientado ha esa población excluida y complemente su actual sesgo de atención a los requerimientos de la industria del país, al problema social que significa la falta de inserción del joven al trabajo.

Este programa, al igual que el anterior requiere que la inercia institucional sea vencida, dado que sus programas actuales no admiten a jóvenes que no hayan terminado

<sup>9</sup> Para el cálculo de la tasa de retorno de la educación véase el trabajo de Juan Carlos Guevara, *Educación y Crecimiento Económico*, (Documentos del Proyecto pobreza, No. 8).

<sup>10</sup> Encuesta Trimestral de Opinión a las Cámaras de Sector de la Pequeña y Mediana Industria, Instituto de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas de Venezuela (INSOTEV), Varios años y localidades.

la educación básica, ni dispone de programas de ayuda socioeconómica para que esta población pueda entrenarse o capacitarse para el trabajo. Evidentemente tendrán que canalizarse recursos que hoy no están previstos en el presupuesto nacional de 1999 para que el INCE pueda atender a esta población, amén de ciertos ajustes institucionales que llevarán su tiempo.

#### 6. Los sistemas de subsidio directo

El programa estrella de los programas sociales en Venezuela es la beca alimentaria o el hoy llamado subsidio familiar. Precisamente por su amplia cobertura y su poder transfiriendo recursos, es que este programa concebido de carácter coyuntural y temporal no ha sido posible de eliminar después de 10 años de inaugurado.

La justificación de este programa fue la compensación a los grupos sociales más pobres frente a las políticas de shock macroeconómicas. Superados los schoks, no había justificación para mantenerlos; sin embargo, la presión de las comunidades beneficiadas y el temor (justificado o no) del gobierno (tanto de Pérez en la fase expansiva de su gobierno –1991 y 1992–, como Caldera en 1996) ha impedido que el carácter transitorio de éste se cumpla.

Para el actual gobierno, lo que haga con el subsidio familiar en los primeros días de gestión será determinante para lo que habrá de ser este en el futuro. Aunque desconocemos si existe una decisión en firme, se ha anunciado que el programa desaparece. En cualquier caso, lo que sí sería imperdonable es mantenerlo tal y como está, ya que con ello se perdería la oportunidad política de hacerlo más eficiente y focalizado en la población que en verdad más lo necesita.

Por diversas razonas los programas de subsidios gozan de un gran desprestigio por parte de los centros de opinión. Propiamente nunca se han hecho evaluaciones de impacto de este programa (¡a pesar de que consume casi la mitad del presupuesto de estos programas!) y los ejecutores de política se manejan con respecto a este programa sobre la base de prejuicios y anécdotas dispersas. Independientemente de estos juicios una transferencia directa puede significar para muchos hogares pobres la diferencia entre comer o no, y sobre la base de eso no es desdeñable la idea de mantener algún tipo de subsidio directo, aunque más selectivo en cuanto a la identificación de los beneficiarios.

Sólo por poner un ejemplo el "food stamps" es un subsidio directo del gobierno federal estadounidense que abarca al 12% de la población del país. El "food stamps" puede llegar a suponer una transferencia mensual por hogar de hasta \$ 295, y en ella se permanece como beneficiario del mismo en la medida en que la condición de elegibilidad se mantiene.

La forma como el "food stamps" trata de que el subsidio no se desvíe de sus fines es que opera como cupones canjeables en cualquier expendido de alimentos y excluye la adquisición de cigarrillos, alcohol y productos del hogar (p.e)<sup>11</sup>.

La clave de la reestructuración del programa consiste en la aplicación de un instrumento de selección de beneficiarios, que ya fue diseñado por la Escuela de Estadística de la UCV a petición del Ministerio de la Familia, con el fin de concentrar el subsidio en las familias más pobres del país, es decir, hasta el tercer decil de la distribución de ingresos del país, aproximadamente.

Sin embargo si quisiéramos abarcar dentro de un subsidio directo a la totalidad de la población en pobreza extrema, estaríamos planteando una transferencia para 1.07 millones de hogares distribuidos espacialmente de la siguiente manera<sup>12</sup>:

- ◆ Caracas: 62.365 hogares
- ◆ Maracay y Valencia: 65.899 hogares
- ♦ Resto Urbano y Rural del Centro<sup>13</sup> del país: 121.476 hogares.
- ◆ Maracaibo, Barcelona Puerto La Cruz, Barquisimeto y Ciudad Guayana: 152.337 hogares.
- ◆ Resto Urbano de los Llanos y Oriente<sup>14</sup> del país: 191.489 hogares.

<sup>11</sup> Al respecto puede consultarse: Rebecca Blank, It Takes a Nation. A new agenda for fighting poverty, Princenton, 1997.

<sup>12</sup> Corresponde a la distribución espacial de la pobreza estimada para 1997 por CISOR para el Proyecto sobre la Pobreza en Venezuela de la UCAB, ya citado.

<sup>13</sup> Comprende las poblaciones de las Entidades: D.F., Miranda, Carabobo y Aragua.

<sup>14</sup> Comprende las poblaciones de las Entidades: Apure, Barinas, Cojedes, Guarico, Portuguesa, Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta, Sucre, Bolívar, Delta y Amazonas.

- ◆ Resto Urbano del Noroccidente y Andes<sup>15</sup> del país: 194.375 hogares.
- ◆ Rural de todos los estado menos del centro: 290.049 hogares.

El monto de la transferencia debería ser como mínimo el costo de medio plato de comida al día por miembro familiar. Esto supondría una transferencia diaria de Bs. 2.600,00 por grupo familiar. Este monto como veremos oscilaría entre un máximo de 1 billón de bolívares al año (si se atiende a toda la pobreza extrema del país), 737 miles de millones de bolívares (si se concentra en la zona urbana) o 264 mil millones si se concentra en la zona rural del país.

### 7. PROGRAMAS A LA INDIGENCIA

El problema social de la indigencia y la mendicidad es poco conocido en Venezuela. Desde el sistema de estadísticas nacionales es poco o nada la información que se tiene. El país, desde el gobierno central no tiene una política de atención a la indigencia. La indigencia fundamentalmente es un fenómeno urbano que en ningún modo puede superar el 1% de la población, pero ciertamente es un drama humano, difícil de atender y con bajas probabilidades de reinserción social. Adicionalmente se mezcla con problemas de delincuencia y contraviene cualquier principio de derechos humanos.

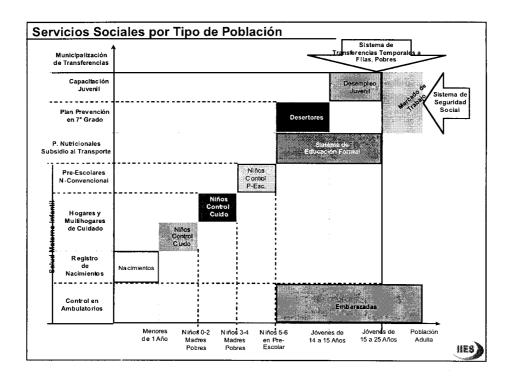
En Venezuela son las gobernaciones y alcaldías las que se han ocupado de este asunto. Sin embargo es una escena cada vez más común que en las ciudades se observen deambulando y eventualmente instalando moradas improvisadas en áreas públicas de las principales ciudades.

Dada la baja probabilidad de reinserción social, este tipo de programas consiste en sistemas de asistencia social permanente. La atención de estas poblaciones por medio de centros de pernocta, luego de un proceso de evaluación para distribuir a otros centros los casos que trasciendan a la mendicidad, podría ser una acción de alto impacto en la opinión pública, convirtiéndose así en un "programa fachada" para el gobierno.

Un censo de los distintos centros que existen en el país, (tanto públicos como los pocos privados que existan) junto a la experiencia que tienen las gobernaciones y alcaldías en el manejo de este problema, puede llevar a la conclusión de que ordenando

la capacidad instalada y produciendo las estrategias de captación y selección adecuada de los indigentes, podría atenderse a esta población.

Debe tenerse en cuenta que un programa de atención a la indigencia, de la cual no puede esperarse retorno de esta inversión en términos de reinserción de la población indigente a la actividad productiva del país, puede convertirse en un programa de profilaxis que puede atentar contra el respeto a los derechos humanos. Pretender resolver este problema de manera efectista y con óptica autoritaria de "vitrina" podría resultar muy peligroso.



### EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN

Para el cálculo de costos del plan hemos establecido un horizonte temporal según el cual los déficit registrados para 1999 se logran atender, reducir a cero, en un lapso de 5 años. Tal hipótesis es optimista dado que el monto total de recursos ascendería a la cantidad de 2 billones de bolívares, es decir el 15% del presupuesto original de 1999.

Sin embargo, más allá de los recursos la rigidez más importante que tiene la expansión de los servicios sociales hasta cubrir los déficit actuales, puede que sea más por el lado organizacional que el derivado de los recursos.

Solo con el fin de ejemplificar cuando en el gobierno de Carlos A. Pérez se diseño el PAE, no fue sino hasta noviembre de 1989, cuando pudo implementarse el primer programa social, a saber, la beca alimentaria. No hay ninguna razón para pensar que el actual gobierno será más rápido de lo que fue aquél.

Evidentemente diez años de manejo de los programas sociales y el conocimiento que ya tenemos sobre la eficiencia de cada uno de ellos nos lleva a plantear que debemos partir aprovechar lo que llaman la "curva de aprendizaje organizacional" la cual en Venezuela tiende a ser bastante grande. De allí que debe partirse desde los programas e instituciones que mejor funcionan en el país, cualquier otra estrategia innovadora sería retrasar dos o tres años los impactos posibles.

En el cuadro anexo se presenta una programación de los gastos que debería hacer el gobierno nacional para cubrir los déficit de atención, incorporando una población a atender uniformemente distribuida en un plazo de cuatro años, a partir del 2.000 y tomando el año 1999 como de preparación.

Por falta de información no se incluye los costos de un programa permanente de atención a la indigencia y, probablemente se subestiman los gastos necesarios para apoyar los sistemas sociales que forman parte del presupuesto ordinario, tales como el funcionamiento de la red ambulatoria del país, los sistemas de registro, la planta de funcionamiento del INCE, las escuelas básicas, etc.

<sup>15</sup> Comprende las poblaciones de siguientes entidades: Zulia, Falcón, Lara, Yaracuy, Mérida, Táchira y Trujillo.

48 LUIS PEDRO ESPAÑA N.

### Requerimientos Presupuestarios del Plan

#### Estimaciones de Costo del Plan de Subsidios Sociales en Milones de Bolívares Corrientes

Programas		1999	2000	2001	2002	2003
Resgistros en Centros		G,	astos Ordini	anos		
de Atención Médica						
Hogares y Multihogares	Niños 2-4	266,160	400,320	534,480	668,640	802,800
de Cuidado Díario	Costo (MMBs.)	96,288	131,557	173,397	215,238	257,079
Pre-escolares No	Niños 5-6	214,520	379,720	544,920	710,120	875,320
Convencionales	Costo (MMBs.)	86,626	142,683	201,165	259,646	318,128
Red Ambulatoria del		G	estos Ordina	anos		
País				44.6		
Sistema de Estimulos	Consultas	360,000	2,458,200	4,200,000	5,100,000	6,000,000
a la Asistencia Médica	Costo (MMBs.)	720	4,916	8,400	10,200	12,000
Plan de Prevención	Jovenes 12-14	154,801	309,602	464,402	619,203	774,004
a la Deserción	Costo (MMBs.)	84,583	169,166	253,749	338,333	422,916
Escolarización y	Jóvenes 15-25	100,000	200,000	300,000	400,000	500,000
Capacitación	Costo (MMBs.)	82,640	165,280	247,920	330,560	413,200
Plan Anual de Transf.	Hogares Pobres		267,500	535,000	802,500	1,070,000
	Costo (MMBs.)		250,380	500,760	751,140	1,001,520
Control Monitoreo del Plan	1% del Total	351	864	1,385	1,905	2,425
Totales		351,208	864,846	1,386,777	1,907,022	2,427,267



### **CONCLUSIONES**

Fieles al principio teórico que cobija a esta investigación según la cual la pobreza es un fenómeno multicausado, en modo alguno puede pensarse que aún logrando cubrir los déficit del sector social se logra superar la pobreza. Muy por el contrario esto sólo sería una de las condiciones que por si misma en nada garantiza que la población objetivo pueda dejar de ser pobre con la aplicación del plan o en el futuro.

Sin embargo, parece evidente que la atención de estos déficit es uno de los requisitos para superarla.

Evidentemente, la calidad de los servicios prestados también forma parte de los requerimientos del plan; sin embargo ello debe ser el resultado de las estrategias

concretas de los ejecutores y, por supuesto, de los resultados que vaya arrojando el sistema de monitoreo y de evaluación de impacto de este plan.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de mantener una contabilidad social efectiva en cuanto a los déficit de atención, de forma tal que la población (los contribuyentes) pueda tener criterios para evaluar la eficacia del plan y la de sus ejecutores conforme se verifiquen la evolución de los déficit.

Por último, debe tenerse en cuenta que la ejecución de este plan, o cualquier otro que pretenda cerrar las brechas de atención social que tiene el país, necesita que la infraestructura, sobre la cual se monto la política social tradicional del estado, funcione adecuadamente. Carece de sentido el montaje de estructuras paralelas o pretender que sea el voluntariado, las FF.AA. o las ONG las encargadas de atender los inmensos déficit que tiene el país. La ejecución de los privados es necesaria pero su evolución necesariamente será lenta.

# Cultura y pobreza: la ficción de modernidad

P. Mikel de Viana, S.J.

La cultura, entendida como las formas de hacer, pensar y sentir de los individuos miembros de una sociedad, es uno de los determinantes de la pobreza. Esta dimensión de la pobreza recurrentemente es dejada de lado por las dificultades de verificación empírica que supone el manejo de variables que, hasta hace poco, no podían ser mensurables. El desarrollo de las técnicas de medición y de procesamiento de datos ha permitido que lo que hasta hace poco se mantuvo en el campo de las hipótesis o del anecdotario, hoy puede ser abordado con mayor objetividad. El artículo que a continuación se presenta es un resumen de los primeros resultados arrojados por un estudio de campo que recogió información para más de 14.000 familias venezolanas, en el cual se trata de establecer las conexiones explicativas entre las creencias y las preferencias valorativas de la cultura de la sociedad venezolana, sus disposiciones para la producción, el éxito económico y la situación material.

El módulo "Factores culturales y pobreza" de la investigación "La pobreza en el subdesarrollo. Un estudio interdisciplinario de aproximación a las causas y posibles soluciones al problema de la pobreza en Venezuela", parte de la hipótesis según la cual, las creencias y los modos de evaluación o preferencias valorativas característicos de la cultura dominante de la sociedad venezolana afectan las disposiciones y capacidades de los individuos para el éxito económico, para la producción y la productividad, constituyéndose en factor interviniente en la causación del complejo problema de la pobreza de la mayor parte de la sociedad.

Circula un amplio anecdotario acerca de las relaciones entre la cultura venezolana "tradicional" o "popular" y la pobreza. Ese anecdotario supone que la

52 P. Mikel de viana, S.J.

sociedad venezolana no llega a ser próspera y productiva por la presencia de elementos culturales (creencias colectivas, valores, normas, conductas más o menos institucionalizadas) que bloquean conductas individuales y modos de funcionamiento propios de una sociedad productiva. Ahora bien, esta particular relación entre el factor cultural y la pobreza, hasta ahora, no había sido sometida a prueba empírica en Venezuela.

Evidentemente, por sí solos, los factores culturales no son decisivos de las condiciones concretas de vida de una colectividad. Más bien, constituyen un componente del complejo sistema de factores causales y condicionantes de la vida material de la colectividad: desde las estructuras cognoscitivas y motivacionales de los individuos, las creencias, los esquemas valorativos y las normas que de ellos se desprenden, condicionan la acción individual, de modo que, a mediano y largo plazo, incentivan determinadas conductas y desestimulan otras.

La interdisciplinariedad del enfoque de la presente investigación se deriva de la convicción de que la causación —y la "solución"— del problema de la pobreza incluye necesariamente tanto a los factores estrictamente económicos, como a los político-institucionales y a los culturales; aunque ninguno de estos factores, considerado aislada o exclusivamente, es suficiente en orden a la explicación de la pobreza.

Por lo que toca a los factores culturales, como se ha indicado en otro lugar de esta publicación (Cf. España, Luis Pedro, *Un esfuerzo nacional para superar la pobreza*,), aún en el caso de que se alcanzara un crecimiento económico apreciablemente superior al ritmo de crecimiento poblacional, y las intervenciones político-institucionales del Estado contra la pobreza fueran acertadas, si no se produce la modernización de las estructuras culturales de la mayor parte de la colectividad venezolana, es seguro que una fracción apreciable de la población permanecería excluida de los beneficios colectivos y que la evolución conveniente de las variables asociadas con el bienestar social se detendría más pronto que tarde.

En otras palabras, la modernización de la cultura venezolana es fundamental para el mantenimiento y la sostenibilidad de condiciones sociales en las que la pobreza material ha sido razonablemente superada.

### EL FACTOR CULTURAL

La cultura aporta los parámetros que dan sentido y regulan las conductas individuales, y se estructura al menos en tres planos o niveles: las creencias, las estructuras valorativas y los sistemas normativos.

#### Las creencias

Los individuos, en su interacción con el entorno social —donde el proceso de socialización desempeña una función primordial— asimilan informaciones que terminan ensamblandose en una representación o modelo mental de la realidad. El modelo o mapa de la realidad integra, formado un todo congruente, un conjunto de creencias, es decir, afirmaciones que se consideran verdaderas y que son nuestras interpretaciones de la experiencia.

Conviene destacar el papel activo del individuo como "procesador" de información: el modelo de realidad es construído o elaborado, y no meramente asimilado o copiado pasivamente. Ese modelo o mapa de la realidad actúa como regulador y determinante tanto de los procesos cognoscitivos como de la misma acción del individuo. Las creencias son como filtros que afectan la percepción que tenemos del mundo, de los demás y de nosotros mismos: constituyen el sustrato más profundo de una cultura; sobre ellas se construye el complejo de las estructuras valorativas y de las normas de acción.

Interpretamos en mundo con ayuda de los mapas de la realidad que hemos recibido en el proceso de socialización y que fueron diseñados a partir de experiencias del pasado. Lo más fácil y frecuente es el uso de los mapas prefabricados, que se basan en las experiencias del pasado de los miembros de la colectividad. Por este motivo, la gente vive en el pasado mucho más de lo que solemos imaginar; no puede maravillarnos que los "cambios mentales" sean normalmente más lentos y se produzcan con cierto rezago respecto a los cambios en la llamada "cultural material".

En el ámbito de nuestra investigación hemos prestado atención a las creencias referidas a la atribución de causalidad: aquéllas por las cuales los individuos se explican los cambios que se producen en la realidad que viven. Se llama "foco o

P. Mikel de viana, S.J.

*locus* de control" a la instancia a la cual el individuo atribuye la causalidad de la ocurrencia de cambios o transformaciones en la realidad que él vive. En términos generales, es posible distinguir entre foco de control externo y foco de control interno.

a. La noción de foco de control externo está asociada a la creencia de que la ocurrencia de cambios en la realidad es independiente de la capacidad, voluntad y conducta del individuo. Los cambios en la realidad son percibidos como consecuencia del azar, el destino, la suerte o de la acción y control de otros agentes ajenos; o al menos, son cambios impredecibles e incontrolables debido a la gran complejidad de las fuerzas que rodean al individuo.

La creencia en el locus de control externo está asociada a otras creencias como por ejemplo: la impermeabilidad de la realidad respecto a las iniciativas del individuo, la complejidad hasta el punto de irresolubilidad de los procesos de la realidad, la injusticia de las relaciones sociales.

b. La noción de foco de control interno está asociada a la creencia en que la ocurrencia de cambios en la realidad depende, para su aparición y desarrollo, de la propia acción. La noción de foco de control interno está asociada con creencias como por ejemplo: la capacidad de intervención personal sobre la realidad, un mundo en el que las dificultades y problemas tienen solución, la posibilidad de un orden de relaciones justo, que responde a las intervenciones de los individuos, los asuntos públicos pueden ser dirigidos mediante la acción y presión de los interesados.

Como veremos más adelante, la noción de "foco interno de control" está asociada a las "precondiciones mínimas de modernidad" y el proceso de modernización cultural está íntimamente asociado a la presencia y desarrollo de las creencias correspondientes al "foco interno de control".

### Las estructuras valorativas

Las estructuras valorativas están constituidas por los valores propiamente dichos, y por los modos de evaluación o preferencias valorativas. Los valores son condiciones abstractas o estados de cosas altamente apreciados en una determinada cultura. Los modos de evaluación o preferencias valorativas, por su parte, son las reglas empleadas para evaluar individuos, objetos, situaciones y acciones. Toda relación social expresa preferencias valorativas. Gracias a los modos de evaluación o

preferencias valorativas, el mismo valor puede ser percibido de modo distinto en contextos culturales diversos. El proceso de evolución cultural permite descubrir nuevas relaciones entre valores y hacer reajustes a su jerarquización.

En la perspectiva de nuestro estudio no hemos prestado atención a los valores propiamente dichos. Nos parece poco útil en orden a nuestros propósito la cuestión acerca del contenido de los valores, es decir, la pregunta acerca de qué es altamente apreciado culturalmente: es perfectamente posible que culturas muy diferentes afirmen valores muy semejantes. Lo realmente decisivo son los modos de evaluación o preferencias valorativas que establecen las relaciones entre valores y su corespondiente jerarquización. Los clasicos de la antropología cultural solían decir que las culturas difieren más en el grado o nivel de organización y complejidad que en sus contenidos. En relación con las estructuras valorativas se puede afirmar análogamente, que difieren más en los modos de evaluación o preferencias valorativas que en el contenido de los valores.

Los modos de evaluación o preferencias valorativas han sido tipificadas en un conjunto de cinco dicotomías.

- a. Afectividad Neutralidad afectiva: Esta dicotomía se refiere a la autodisciplina del sujeto, y concretamente, al modo en que manejan las gratificaciones de sus deseos y necesidades subjetivos. En el tipo "afectividad" los actores dan prioridad a la satisfacción de sus deseos y necesidades subjetivas persiguiendo la gratificación inmediata de los mismos, y prescindiendo de la ponderación de las consecuencias a mediano y largo plazo. En el tipo "neutralidad afectiva", el actor pondera las consecuencias de su acción en el mediano y largo plazo, inhibe la expresión de sus sentimientos e impulsos subjetivos y difiere las gratificaciones inmediatas en aras de gratificaciones futuras, de carácter objetivo.
- b. Particulartismo Universalismo: Esta dicotomía se refiere al modo en que se evalúan las situaciones. El particularismo es la preferencia valorativa que prescribe actuar en función de lealtades particulares. En universalismo es la preferencia valorativa que prescribe actuar en función de principios y normas universales y abstractas.
- c. Adscripción Desempeño: Esta dicotomía se refiere a los criterios empleados para la valoración de los actores sociales. La adscripción es la preferencia valorativa que prescribe evaluar a los actores en función de su posición social y las relaciones en las que participan, es decir, independientemente de los méritos individuales. El

P. MIKEL DE VIANA, S.I.

desempeño, por su parte, prescribe evaluar a los actores sociales en función de sus habilidades, logros y desempeños individuales.

- d. Difusividad Especificidad: Esta dicotomía se refiere al modo como los actores enfrentan sus roles. La difusividad es la preferencia valorativa que prescribe enfrentar los propios roles actuando como "personas totales", sin distinguir espacios, tiempos y contextos (público vs. privado, personal vs. profesional, individual vs. colectivo). La especificidad, en cambio, prescribe el enfrentamiento de los roles en términos de dedicaciones fragmentarias y claramente delimitadas, distinguiendo efectivamente espacios, tiempos y contextos.
- e. Orientación hacia sí Orientación hacia la colectividad: Esta dicotomía se refiere a la autodisciplina del sujeto y especialmente a los intereses que se privilegian en la actuación social. La orientacion hacia sí prescribe la atención prioritaria a los propios intereses, que privan sobre los colectivos. La orientación hacia la colectividad establece la prioridad de los inteses colectivos (comunitarios, organizacionales, corporativos, políticos) sobre los propios en contextos públicos.

En las sociedades tradicionales —con reducido número de miembros, economías de subsistencia y estructuras sociales simples que parecen extensión de los vínculos "naturales" de la familia y los grupos primarios de pertenencia—, son claramente dominantes los modos de evaluación o preferencias valorativas de afectividad, particularismo, adscripción, difusividad y orientación hacia sí.

En las sociedades modernas —de dimensiones masivas, economías altamente productivas y estructuras sociales de creciente complejidad—, los espacios públicos o colectivos son creados contractualmente, es decir, no aparecen como prolongación de los espacios privados del parentesco y la pertenencia primaria, sino que están pautados institucionalmente. En esos ámbitos públicos o colectivos, es decir, en las instituciones modernas son dominantes los modos de evaluación o preferencias valorativas de neutralidad afectiva, universalismo, desempeño, especificidad y orientación hacia la colectividad. Los modos de evaluación o preferencias valorativas de afectividad, particularismo, adscripción, difusividad y orientación hacia sí, no desaparecen de las sociedades modernas, sino que en ellas quedan cuidadosamente limitados al ámbito de la vida privada y los grupos primarios de pertenencia.

### MODERNIZACIÓN CULTURAL

Como hemos indicado, la modernización de la cultura venezolana es fundamental para el mantenimiento y la sostenibilidad de condiciones sociales en las que la pobreza material ha sido razonablemente superada. Pero hay un conjunto de condiciones mínimas de modernidad:

- a. El uso de la racionalidad instrumental, del que depende la consideración de posibilidades y viabilidades objetivas.
- b. El establecimiento de una relación con la naturaleza centrada en el sometimiento transformador mediante la ciencia y la tecnología aplicadas a la producción material.
  - c. El establecimiento de una ética universalista.
- d. El establecimiento de sistemas de normas abstractas que constituyan las reglas de juego de los espacios públicos (derecho, mercado, etc.).

Estas condiciones mínimas de modernidad están asociadas tanto con un sistema de creencias caracterizado por el foco interno de control como por el establecimiento de los modos de evaluación o preferencias valorativas de neutralidad afectiva, universalismo, desempeño, especificidad y orientación hacia la colectividad en los ámbitos públicos o colectivos institucionalizados.

Conviene tener presente que los dos últimos siglos de la historia de Venezuela pueden ser revisados en la perspectiva de los reiterados intentos de inducir —desde las élites ilustradas o desde el Estado rentista— el proceso de modernización. El resultado de esos intentos, a fines del s. XX, ciertamente no es una "sociedad moderna" en el sentido convencional de la expresión, sino otra preñada de tensiones y discontinuidades, edificada sobre una matriz cultural híbrida que condiciona todos los modos y planos de relación, al punto que los espacios públicos institucionalizados, bajo las apariencias modernas, en realidad funcionan según la lógica de los modos de evaluación y preferencias valorativas premodernas.

Para ejemplificar lo dicho, consideremos la distribución de la población del Área metropolitana de Caracas y la Región central del país<sup>1</sup> en relación a un índice que mide internalidad o externalidad del foco de control.

### Cuadro I

Creencias: foco de control

Gran Caracas y Región Central, mayor es de 18 años

	Continuum	Bipolar
Control externo	31,1	87,7
Control externomoderado	56,6	,
Control interno moderado	11,6	12,3
Control interno	0,7	

En la columna de la derecha han sido añadidos los porcentajes para consolidar dos tipos polares. El 87,7% de la población presenta creencias que indican predominio de foco externo de control de causalidad; apenas 12,3% presentan predominio de foco interno de control. Estos datos indican que prácticamente nueve de cada diez individuos está convencido de que los cambios en su entorno vital responden a causas que escapan de su control. Semejante creencia se traduce en fenómenos como el bloqueo de la iniciativa individual, escasa motivación para la participación en procesos colectivos, dificultad para vincular esfuerzos personales con logros, desconocimiento del mérito individual, creencia en que el mundo es problemático, complejo, irresoluble e injusto.

En el caso de la cultura dominante en la sociedad venezolana, a la creencia correspondiente al foco externo de control están asociadas otras creencias básicas acerca de la realidad que refuerzan aquella:

a. Que la sociedad venezolana es rica por disponer de recursos naturales abundantes.

<sup>1</sup> Estos resultados representan sólo una parte del conjunto de datos recogidos por la investigación. Sin embargo, estos resultados representan el área geográfica de mayor desarrollo industrial-moderno del país. En próximas entregas de este estudio se presentará la visión en conjunto del país, así como el desarrollo más depurado de la información con la que contamos, pero que a la fecha no esta disponible.

- b. Que todo ciudadano tiene derecho a disfrutar de bienestar social independientemente de sus prestaciones a la colectividad en términos de producción y participación en la vida colectiva.
- d. Que la democracia es un medio para alcanzar fines particulares, y no un fin en sí misma en cuanto forma para resolver del modo más equitativo posible los conflictos de intereses en una sociedad de masas pluralista.
- e. Que el modo de establecer relaciones equitativas en la sociedad es la intervención estatal (democracia intervencionista) y no la acción autónoma de los actores de la sociedad civil.
- f. Que el papel del Estado debe caracterizarse por el asistencialismo paternalista y populista, en lugar de ser árbitro garante del orden abstracto de relaciones.
- g. Que a los derechos reconocidos no les corresponde como contraparte derechos y obligaciones simétricos.

Algo semejante sucede con los modos de evaluación o preferencias valorativas. Se construyó un índice que mide el predominio de modos o preferencias tradicionales y modernas. Es cuadro 2 presenta la distribución de la población del Área metropolitana de Caracas y la Región central del país en relación a dicho índice:

#### Cuadro 2

Modos valor ativos Gran Caracas y Región Central, mayor es de 18 años

	Continuum	Bipolar
Tradicional	26,8	86,2
Tradicionalmoderado	59,4	
Moderno moderado	13,4	13,8
Moderno	0,4	

Es llamativo que apenas el 0,4% de la población manifiesta preferencias valorativas modernas. Cuando se agrupan los porcentajes en dos categorías polares, encontramos porcentajes semejantes a los relativos a creencias: el 86,2% menifiesta preferencias valorativas dominantemente tradicionales y sólo 13,8% modernas.

P. Mikel de Viana, S.J.

El cuadro 3 pretende la construcción de una tipología a partir de las evidencias sobre creencias y preferencias valorativas. Evidentemente hay una asociación consistente entre preferencias valorativas tradicionales y foco externo de control. Casi ocho de cada diez individuos (78,5%), que convencionalmente denominamos "fatalistas", presentan predomino de la creencia en la externalidad del control y preferencias valorativas tradicionales. Este grupo representa al amplio sector de la población que padece severos obstáculos culturales para acceder a la modernidad, y con ella, hacer viables y sostenibles conductas en la dirección de superación de la pobreza. El 8,8% de la población, que denominamos "eclécticos" presentan predomino de la creencia en la externalidad del control pero preferencias valorativas modernas. Un porcentaje semejante, el 7,3%, ha sido denominado "familistas", y está constituído por individuos con predominio de internalidad del control y preferencias valorativas tradicionales. Finalmente, sólo el 5,5%, a quienes aquí se denomina "racionalistas", cuentan con los prerrequisitos culturales de la modernidad: internalidad de control y preferencias valorativas modernas.

Cuadro 3

Tipología general: creencias ymodos valorativos Gran Caracas y Región Central, mayores de 18 años

	Creencias: foco de control					
Modos valorativos	Control externo	Control interno				
Tradicional	78,5	7,3				
	(Fatalistas)	(Familistas)				
Moderno	8,8	5,5				
1	(Eclécticos)	(Racionalistas)				

El cuadro 4 muestra cómo se distribuyen estos cuatro tipos culturales por estatos socioeconómicos. Al menos dos aspectos son llamativos: los porcentajes de "fatalistas" (externalidad del control y preferencias valorativas tradicionales) se incrementan a medida que se desciende en la estratificación social, en tanto que sucede precisamente lo inverso con los porcentajes de "racionalistas"; por otra parte, no debe pasar inadvertido el elevado porcentaje de "fatalistas", casi la mitad (47,3%) en el estrato alto. Este dato indica la notable extensión de los obstáculos culturales a la modernización, incluso entre los sectores no-pobres de la sociedad.

Cuadro 4
Tipología por estratos socioeconómicos
Gran Caracas y Región Central, mayores de 18 años

	Tipos:				
Estratos	Fatalistas	Eclécticos	Familistas	Racionalistas	Total (%)
Alto	47,3	14,7	11,6	26,4	4,1
Medio	63,2	11,1	12,8	12,9	17,8
Bajo	78,5	9,7	7,8	4,0	33,9
Pobres	86,7	7,1	4,1	2,0	34,2
Pobreza crítica	90,4	4,7	4,7	0,2	10,0
Total	78,5	8,8	7,3	5,5	100,0

Un último dato: el cuadro 5 presenta la distribución de dos variables cruzadas. Por un lado, la autopercepción —cómo se percibe el sujeto— y por otro la alterpercepción —cómo percibe al promedio de los demás individuos—. Aparecen cuatro tipos: en primer lugar, el tipo "adaptativo moderno", integrado por individuos que se auto-perciben como modernos y perciben también como moderno al promedio de los demás miembros de la sociedad; este tipo agrupa al 40% de los individuos. Nótese la disonancia de estas percepciones cuando se comparan con los datos de los cuadros anteriores. El segundo tipo en relevancia cuantitativa, es el llamado "desarraigado" que alcanza al 30% de los individuos y que está integrado por aquéllos que se autoperciben como modernos pero que piensan que el promedio de los demás individuos es tradicional. El tipo denominado "adaptativo tradicional" reúne al 19% de los individuos que se perciben tradicionales y perciben al resto de modo semejante. Finalmente, el tipo más reducido, los "alienados" que se consideran tradicionales en medio de una sociedad a la que perciben como moderna.

Cuadro 5

Autopercepción y alterpercepción Gran Caracas y Región Central, mayores de 18 años

	Alterpercepción	
Autopercepción	Tradicional	Moderno
Tradicional	19	11
	(Adapt. tradicional)	(Alienados)
Moderno	30	40
	(Desarraigados)	(Adapt.moderm)

# Pobreza y crecimiento económico

Luis Zambrano Sequín

El tema de la pobreza y su relación con el crecimiento económico ha ocupado, permanentemente, lugar central tanto en las discusiones teóricas como de política económica. Durante la última década, estos temas han adquirido una nueva dimensión que ha venido cambiando la manera como se entiende la naturaleza de la relación entre la generación del ingreso y su distribución social. Este artículo resume la relación entre el crecimiento y el bienestar, así como pretende dar indicaciones respecto a como hacer del crecimiento económico una herramienta para la superación de la pobreza.

La relación entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y, en última instancia, la pobreza no necesariamente es positiva y menos aún lineal. El impacto del crecimiento sobre la población pobre depende, en buena medida, del comportamiento del mercado de trabajo y de las políticas sociales que el gobierno ponga en práctica. A su vez, la capacidad del mercado de trabajo para canalizar los impactos del crecimiento sobre el ingreso y su distribución hacia los pobres involucra aspectos que están asociados a la composición de la demanda y oferta del recurso laboral.

De esta manera, la naturaleza del modelo de crecimiento en cuanto a la base sectorial y el grado de exclusión de la mano de obra no calificada, son aspectos relevantes del lado de la demanda de trabajo. La dotación y calidad del capital humano, las restricciones crediticias y el grado de movilidad sectorial y espacial de los

68 Luis Zambrano Sequín

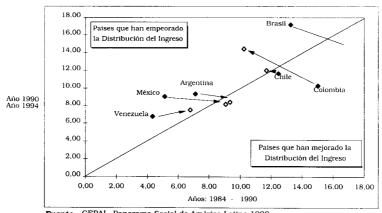
Como puede observarse en el Gráfico reseñado y se desprende de la investigación reciente sobre la evolución de la pobreza en América Latina, si bien las reformas estructurales han ayudado a atenuar el problema de la pobreza, esta mejora no ha sido significativa. Por otro lado, aquellos países, como es el caso de Venezuela, que han retrasado o intentado revertir estas reformas claramente han empeorado en materia de pobreza.

Otro aspecto a destacarse es que la pobreza y la indigencia son problemas esencialmente urbanos. Este incremento notable de la pobreza urbana esta asociado no sólo a las altas tasas de migración desde las áreas rurales a las ciudades durante la década de los sesenta y setenta, sino también a los efectos de la profunda recesión de los ochenta, el sesgo excluyente del modelo de crecimiento y la incapacidad financiera y administrativa en las ciudades receptoras que han hecho colapsar los servicios públicos básicos.

La pobreza, como ya se ha mencionado, no está determinada sólo por el nivel de actividad económica y el crecimiento demográfico. La distribución de ingresos, aspecto ligado a la naturaleza del crecimiento y a factores político-institucionales, puede complementar o contrarrestar los efectos del crecimiento económico y demográfico.

En el Gráfico N° 2 se puede notar como para las principales economías de la Región, simultáneamente al deterioro de la actividad económica de los ochenta, la distribución del ingreso se hizo más regresiva.

Grafico 2
Desigualdad en el distribución del ingreso:
Relación entre el ingreso medio del 10% mas rico
y el ingreso medio del 40% mas pobre



Fuente - CEPAL, Panorama Social de América Latina 1996

En forma similar, los años noventa se caracterizaron, en general, por reducciones en los niveles de desigualdad, aunque no se logró retornar a los valores que se tenían a finales de los setenta. Venezuela y Colombia aparecen como dos importantes excepciones, aunque por razones muy diferentes: en el caso de Colombia por los efectos fuertemente regresivos de las reformas económicas, especialmente, la reforma comercial. En cuanto a Venezuela, por el mal diseño de su política económica y social, los efectos del estancamiento e incluso reversión de las reformas estructurales, así como por la inestabilidad a la que ha estado sometida por los shocks externos e internos.

#### PERFIL DE LA POBREZA.

La condición de pobreza, como es sabido, no se distribuye uniformemente entre los principales grupos poblacionales. En Venezuela, al igual que en América

70 Luis Zambrano Seouín

Latina, los grupos particularmente vulnerables son: las mujeres, especialmente las solteras que son cabezas de familia, los niños y adolescentes (ver Cuadro  $N^{\circ}$  I), los incapacitados, los viejos y los indígenas.

Cuadro 1
Venezuela: TASA DE EMPLEO ABIERTO POR SEXO
Y EDAD (1994)

	Total	15-24	25-34	35-44	45 afios y más
TOTAL	11,3%	21,9%	9,4%	5,4%	5,0%
HOMBRE	14,1%	28,8%	11,9%	5,5%	4,7%
MUJERES	9,7%	18,3%	7,8	5,4%	5,1%

Fuente: - OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de

Los hogares pobres son siempre más numerosos, y con una alta proporción de miembros económicamente dependientes: niños y ancianos. La decisión de tener muchos hijos, como sucesivos trabajos han mostrado (Banco Mundial, 1990), más que ser una consecuencia de un bajo nivel educativo y cultural, sería más bien el resultado de una conducta sensata ante el fenómeno de la pobreza. La mano de obra infantil y el rol de las familias numerosas como mecanismo institucional para reducir los costos individuales asociados a la seguridad social, son poderosas razones para explicar las aptitudes de los pobres ante la natalidad y el agrupamiento en familias relativamente grandes.

Uno de los problemas que se ha ido agravando al incrementarse la tasa de urbanización ha sido, justamente, el de la desintegración de la unidad familiar multigeneracional, lo que ha convertido a la población anciana en un grupo particularmente vulnerable. Este problema no parece tener solución en el contexto de los nuevos mecanismos que se están diseñando en sustitución de los regímenes tradicionales de seguridad social.

En general, las mujeres tienden a ser más pobres que los hombres. Las razones de ello tienen que ver con: la menor tasa de alfabetización femenina, los obstáculos

culturales, legales y sociales derivados de una larga tradición discriminatoria y los menores salarios que se les pagan. La presencia cada vez mayor de mujeres solteras como cabeza de familia (ver Cuadro Nº 2) está agravando la situación de pobreza con una alta incidencia sobre niños y adolescentes.

Cuadro 2

Venezuela: PORCENTAJE DE HOGARES ENCABEZADOS

POR MUJERES SEGÚN ESTRATO DE POBREZA

	Total Hogar	Indigentes	Pobres no Indigentes	No Pobres
1981	22%	50%	31%	19%
1986	22%	40%	27%	18%
1992	23%	42%	27%	19%
1994	25%	34%	28%	21%

Fuente: - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

La existencia de niños como parte de la fuerza de trabajo es una característica resaltante en Venezuela, tanto en los espacios urbanos como rurales. Este fenómeno explica el bajo nivel de escolaridad entre los niños pobres. El impresionante deterioro de la calidad de la educación primaria no ha hecho sino incrementar la deserción escolar, dado el bajo retorno que dicha educación tiene para las familias de bajos recursos (Birdsall y Londoño, 1997).

Tal y como puede observarse en el Cuadro Nº 3, para una muestra de países de la Región, la brecha en el grado de escolaridad de los niños de las familias pobres con relación a las no pobres es muy significativa. Hay países que son excepciones, como son los casos de Chile y Uruguay, pero lo típico en Latinoamérica, al igual que en Venezuela es que difícilmente un niño de una familia pobre finalice la educación primaria.

72 Luis Zambrano Sequín

Cuadro 3

NIÑOS DE 14 Ó 15 AÑOS DE EDAD QUE HAYAN COMPLETADO

AL MENOS SEIS AÑOS DE ESTUDIO (Zonas Urbanas, año 1994).

Países	Total	Cuartiles de Ingreso				
		1	2	3	4	
Brasil	46,1%	26,3%	44,5%	62,0%	77,3%	
Chile	90,8%	86,4%	92,5%	95,3%	96,0%	
Colombia	76,6%	66,4%	76,8%	84,4%	88,0%	
Costa Rica	89,2%	80,3%	94,7%	91,6%	98,0%	
Honduras	75,6%	62,5%	71,2%	81,0%	91,1%	
Paraguay	85,2%	80,8%	89,4%	89,8%	90,7%	
Uruguay	90,0%	87,0%	93,0%	94,9%	95,1%	
Venezuela	86,1%	79,2%	87,7%	91,8%	91,6%	

Fuente: - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

## CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La reducción de la pobreza no debe ser sólo una intención ética. La existencia de importantes núcleos de pobreza constituye un profundo obstáculo que imposibilita el crecimiento económico sostenido e impide la construcción y consolidación de regímenes donde imperen las libertades democráticas.

La pobreza es la principal causa de una baja calidad de vida que impide el funcionamiento eficiente de las familias, el sistema escolar y el resto de las instituciones encargadas de la socialización de los niños y adolescentes y con ello enfrentar problemas como la violencia, la drogadicción y la acumulación del capital social requerido para poder sostener e incrementar la riqueza de un país.

.

Los elevados niveles de pobreza impiden el desarrollo de las economías externas vinculadas a la educación y la salud públicas. En los últimos veinte años, los nuevos desarrollos en las teorías endógenas del crecimiento económico han enfatizado la idea del capital humano como una inversión y no un gasto y la acumulación de este tipo de capital como un elemento crítico para explicar el comportamiento de las diferentes economías.

Una economía más flexible, requisito para el éxito en un mercado cada vez más globalizado, exige una población bien dotada de capital humano.

Por otro lado, la causalidad entre crecimiento económico y mejoras en la distribución del ingreso ha sido sólidamente establecida por la investigación académica y empírica. En general, se asume que las políticas económicas dirigidas a crear un ambiente macroeconómico estable, que promueva la inversión y el crecimiento, terminarán haciendo a la distribución del ingreso menos desigual y reduciendo el nivel de pobreza (Sarel,1997).

Una mejor distribución del ingreso no sólo debe considerarse como un objetivo que se justifique por razones morales, sino que también debe tomársele en cuenta como un importante instrumento de política a través del cual se puede afectar el crecimiento económico en forma permanente.

En general, una mejor distribución del ingreso esta asociada a una mayor capacitación que facilita la adopción de nuevas ideas, nuevas tecnologías y la capacidad de adaptación de la sociedad a un ambiente económico cada vez más volátil e incierto. Así mismo, es posible afirmar que a menor desigualdad, la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento económico se hace mayor.

Existen varios canales por medio de los cuales la distribución del ingreso puede afectar al crecimiento económico. En primer lugar, una distribución del ingreso y la riqueza muy regresiva es una de las causas del descontento social que genera un clima de inestabilidad política y con ello eleva la incertidumbre que reduce la inversión y por tanto el crecimiento de la economía. Por otro lado, una muy desigual distribución crea las condiciones para que la tasa de tributación que grava la actividad económica se fije muy por encima del óptimo, desestimulando la inversión, el consumo y finalmente el crecimiento a largo plazo (Alesina, Roubini, Ozler y Swagel, 1992).

74 Luis Zambrano Sequín

## VOLATILIDAD, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN

La economía venezolana sigue desenvolviéndose en un ambiente sumamente vulnerable. La severidad y frecuencia de los shocks externos, y la profundización de los aspectos estructurales que explican la volatilidad crónica, han generado ciclos de crecimiento muy cortos de expansión y ajustes.

Los pobres, al carecer de activos reales y capital humano, son los más vulnerables al ser los menos capaces de protegerse en situaciones imprevistas. Al carecer de activos no sólo no pueden protegerse de la inestabilidad sino que tampoco disponen de la flexibilidad para adaptarse a una situación cambiante.

Adicionalmente, los pobres son siempre los más afectados por las políticas de estabilización y ajustes. Los cambios en los precios relativos asociados, por ejemplo, a los shocks en los términos de intercambio y las políticas de ajustes que los siguen se mueven en contra de los salarios y empleos peor calificados y, en general, contra el uso de la mano de obra. Las devaluaciones, aunque pueden favorecer temporalmente a los trabajadores de las empresas exportadoras, terminan afectando significativamente a los consumidores urbanos de menor nivel de ingreso.

Por otra parte, la inflación asociada a estas perturbaciones ha agravado, a su vez, los problemas distributivos. Esto se debe, no sólo a la ausencia de mecanismos de indexación en los sectores más pobres sino a que la reducción de la inflación supone, normalmente, una reducción del gasto público incluyendo las transferencias y las erogaciones en los programas y servicios sociales.

Es claro que si la estabilización no está acompañada por un rápido crecimiento económico, las ganancias en términos de ingreso y distribución hacia los sectores más vulnerables serán insignificantes e incluso puede no haberlas (Sarel, 1997).

#### RIGIDEZ DEL MERCADO LABORAL

Como ya se ha mencionado en este informe, el mercado de trabajo en Venezuela está claramente segmentado entre trabajadores formales e informales. Los trabajadores

formales devengan mayores salarios, tienen una mayor productividad, están cubiertos por los sistemas de seguridad social, los protegen los sindicatos y tienen trabajos más permanentes.

Un problema estructural radica en la lenta evolución de la demanda de trabajadores en el sector formal. La tasa de crecimiento de este tipo de trabajadores se ha estancado o evoluciona a tasas que están muy por debajo de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (Burki y Perry, 1997). De cada diez nuevos puestos de trabajo, al menos seis pertenecen al sector informal de la economía.

La exclusión progresiva del trabajo, inherente al patrón de crecimiento de los sectores modernos y formales de la economía, esta relacionada con la rigidez del mercado laboral. El alto grado de rigidez en este mercado se explica, entre otras cosas, por:

- una alta protección del empleo en los sectores formales, mediante la elevación de los costos de despidos, lo cual afecta la capacidad de las empresas para ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado,
- ♦ importantes impuestos a las nominas, que han encarecido notablemente el empleo directo por parte de las empresas,
- ♦ procesos de fijación de salarios que no están asociados a la evolución de la productividad ni de la competitividad de las empresas,
  - costosos mecanismos para la resolución de los conflictos laborales,
- ♦ severas limitaciones para desarrollar la contratación temporal de mano de obra.

El problema de la exclusión de los pobres enfrenta otras restricciones adicionales. El nuevo patrón de desarrollo que está surgiendo en Venezuela, orientado de nuevo hacia la industria petrolera, está sesgado hacia la demanda de trabajadores calificados, lo que plantea el problema de la dotación de activos en manos de la población de más bajos recursos. El estar saludable y educado es una condición necesaria para poder tomar ventajas de las oportunidades que ofrece el crecimiento. No puede aspirarse a una reducción de la desigualdad si el capital humano está, como ya se ha mencionado, mal distribuido.

76 Luis Zambrano Sequín

Las restricciones al acceso a la educación y la salud, junto con la pésima calidad de los servicios que se entregan a los pobres, no hacen sino agravar los problemas de exclusión inherentes al patrón de crecimiento. Con un sector educativo público donde la mitad de los que inician la escuela primaria nunca la terminarán, y los que lo hacen están muy mal dotados con relación a lo que reciben quienes no son pobres, será muy difícil cambiar las tendencias con relación al crecimiento del empleo informal.

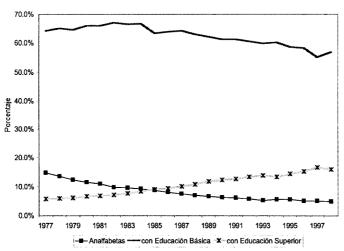
Está bien establecido que el problema de la pobreza y de la distribución regresiva del ingreso exige, como condición necesaria para resolverse a largo plazo, una mejora significativa de la educación que reciben los sectores de bajos ingresos.

Adicionalmente, debe enfatizarse que la condición suficiente requiere un patrón de crecimiento económico de basa amplia y poco excluyente de la mano de obra.

El Gráfico 3 nos muestra que la población ocupada ha incrementado su nivel educativo, disminuyendo la proporción de trabajadores analfabetas y con conocimientos básicos, y aumentando los que poseen educación superior.

GRÁFICO 3

Distribución Porcentual de Ocupados por Nivel Educativo



Estos mayores niveles de capacitación de la población ocupada, hecho éste observado en todos los grupos poblaciones de diferentes ingresos, no se han reflejado en la evolución de los salarios reales, los cuales han registrado contracción durante los últimos 20 años.

La falta de correlación positiva entre el nivel educativo y los salarios reales puede deberse a variados motivos. Por una parte, la adquisición de tecnologías ahorradoras de mano de obra ha ocasionado un incremento en los niveles de desempleo y de empleo informal que presionan a la baja a los salarios reales. Igualmente, los bajos niveles de inversión privada que se han registrado en Venezuela durante los últimos 25 años han mermado la capacidad generadora de puestos de trabajo para la mano de obra capacitada, por lo que el mayor número de trabajadores que compiten por los mismos puestos de trabajo ha ejercido un efecto negativo sobre los salarios reales. Y estos bajos niveles de inversión privada, que en definitiva se traducen en tecnologías desactualizadas, han tenido una consecuencia adicional como es el que la mano de obra más capacitada se ha hecho fácilmente reemplazable por la menos capacitada durante los períodos de contracción económica.

En efecto, la tasa más alta de variabilidad en el desempleo es la de los trabajadores con educación superior, disminuyendo en la medida en que disminuye los años de estudio. Ello equivale a afirmar que, prácticamente, la mano de obra capacitada y no capacitada están compitiendo por los mismos puestos de trabajo, presionando los salarios reales a la baja.

## FALTA DE ACCESO AL CRÉDITO

A las rigideces del mercado laboral hay que agregar las del mercado crediticio que terminan discriminando en contra de los sectores más pobres. Las restricciones de acceso al crédito profundizan el carácter excluyente del patrón de crecimiento.

Incluso un incremento en la dotación de capital humano de los pobres no resuelve el problema de la exclusión de los mercados financieros. Dado que el capital humano no puede ser apropiado, las instituciones financieras no pueden utilizar este capital como colateral de los prestamos. Aunque los retornos de la inversión en salud y educación sean muy altos, los pobres se ven afectados por fuertes restricciones

#### LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA POBREZA

La investigación realizada por la UCAB, ilustra el problema. El primer hallazgo vincula el aumento de la pobreza a la pérdida de capacidad de crecimiento de la economía. La economía venezolana no ha crecido en forma regular y sostenida en los últimos veinte años. Las tasas oscilan entre períodos de crecimiento alto o moderado, cada vez más cortos y, largas etapas de recesión. La inversión ha caído en forma continua, el desempleo ha aumentado y la inflación ha deteriorado el salario real y la capacidad adquisitiva de la población. Por lo tanto en un entorno nacional deprimido la región no escapa de ello.

La segunda, se encuentra estrechamente relacionada al experimento Guayana, se refiere al fracaso parcial de los esfuerzos destinados al desarrollo de la economía no petrolera, o sea, a la generación de riqueza basada en un aparato productivo diversificado, capaz de generar empleo estable y bien remunerado, para lo cual se requiere, entre otros, de la inversión y formación de capital humano.

La tercera dimensión identificada tiene que ver con la debilidad institucional presente tanto en organizaciones públicas como privadas. El deterioro institucional ha afectado la capacidad del estado para cumplir con sus obligaciones básicas en materia de seguridad, salud y educación. En otras palabras, hay ausencia de un marco de políticas públicas bien concebido y eficiente capaz de aplicar las tradicionales políticas distributivas.

Finalmente, la red social, integrada por la población organizada en asociaciones, si bien ha crecido en número, su nivel de participación sigue siendo débil. La cultura de la renta arraigada en la sociedad no desaparece, a pesar de los múltiples esfuerzos por erradicar el paternalismo. Los hábitos y conductas propias de las sociedades modernas no han sido internalizados por la mayoría de los venezolanos. Estas características culturales son un obstáculo para la integración en la economía global, puesto que restan competitividad a la sociedad.

78 Luis Zambrano Sequín

crediticias que limitan sus posibilidades para aprovechar las oportunidades que surgen con las reformas.

Adicionalmente al problema de los colaterales, los costos de prestar recursos a los pobres son substancialmente altos. La alta dispersión de los agentes, la escasez de información sobre la reputación de los deudores, los mayores riesgos de los sectores donde se desempeñan los pobres y la pequeña escala de los prestamos supone que, dadas las fallas e imperfecciones del mercado, prestar a los que menos tienen, aún con amplias garantías, implica altos costos en la prestación de los servicios. Esto significa, en el mejor de los casos, tasas de interés sustancialmente altas en términos reales.

Estas circunstancias imponen la necesaria presencia del Estado como ente canalizador de recursos financieros hacia estos sectores que el mercado naturalmente tiende a excluir. Debe acotarse, sin embargo, que la manera tradicional como esta asistencia se ha prestado (entes financieros especializados de carácter público, corporaciones de desarrollo, fijación de tasas de interés preferenciales, crédito dirigido etc.) ha sido extremadamente ineficiente, requiriéndose modificaciones profundas en el diseño institucional público y privado que mejore la focalización, reduzca los costos y aumente los coeficientes de recuperación de los recursos utilizados. Respuestas específicas a estos requerimientos son un importante reto para el diseño de nuevas respuestas institucionales.

## MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN

El patrón de distribución del ingreso, si bien es muy importante, no es el único factor que determina la correlación entre el crecimiento económico y la evolución de la pobreza. Otros factores claves son:

- ◆ la naturaleza y calidad del modelo de crecimiento,
- ♦ la capacidad de sostener el nivel de actividad, aspecto que esta asociado a la calidad de la gestión macroeconómica.
  - la capacidad de generación de empleos y mejores salarios reales, y

- ♦ la calidad del gasto social y su coordinación con el resto de la política económica.
- ◆ En el argot del Banco Mundial, se suele distinguir entre patrones de crecimiento de amplia base e inclusivos y modelos estrechos y exclusivos (Burki y Perry, 1997). La evolución reciente muestra que lo que caracteriza al patrón de crecimiento que se ha ido adoptando es su baja capacidad para hacer un uso intensivo y productivo del factor trabajo. Este sesgo hacia la exclusión de este factor, y la base sectorial más bien restringida en cuanto a las actividades dinámicas se refiere, explicaría la baja elasticidad que ha mostrado la reducción de la pobreza a la evolución del nivel de actividad de la economía.

Venezuela tiene una economía fuertemente concentrada en la producción y exportación de materias primas. La apertura de estos sectores, ha sido acompañada por importantes influjos de inversión externa muy concentradas sectorialmente y muy sesgadas hacia tecnologías intensivas de capital y orientadas a demandar mano de obra muy calificada.

Los influjos de capital y el incremento en la productividad han, a su vez, generado presiones hacia la apreciación sostenida del tipo de cambio real. Esta apreciación no ha podido ser contrarrestada por las políticas proteccionistas tradicionales, bien por que el Gobierno no tiene como financiar y/o compensar a los sectores afectados y por que el uso de políticas discrecionales ha sido limitado, como consecuencia de la instrumentación de las mismas reformas económicas referidas a la apertura comercial y financiera y la necesidad de buscar una economía más eficiente y competitiva.

La apreciación del tipo de cambio real ha erosionado la competitividad de las empresas nacionales, reduciendo el empleo y los salarios reales en los sectores exportadores e importadores más expuestos a la competencia internacional. La intensidad de las inversiones, la brecha tecnológica y la economía más abierta hacen muy difícil la reconversión industrial del aparato productivo existente, y con ello la posibilidad de proteger los empleos.

De esta manera con la apertura petrolera, la heterogeneidad estructural se acentúa al ampliarse la diferencia de productividad entre las empresas que operan en estos sectores y el resto que se rezaga y donde se concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases de mayores desigualdades sociales, al acentuar las

80 Luis Zambrano Seouín

brechas de productividad e ingresos, también afecta la capacidad de crecimiento por cuanto limita el enlace entre los diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico.

Obviamente, en la medida que se puedan fortalecer los enlaces desde los sectores dinámicos hacia el resto de la economía los efectos sobre el empleo y el crecimiento serán mayores a los que hoy se pronostican. Para que esto suceda no serán suficientes los cambios institucionales, se requiere de políticas macroeconómicas y sectoriales que canalicen el crédito, generen impulsos para mejorar la calidad y la difusión del progreso técnico así como mejorar sensiblemente las prácticas comerciales y gerenciales. Esto constituye uno de los principales retos para la gestión macroeconómica en la Venezuela de hoy. Administrar la transición de la estructura económica actual a aquella que se deriva de la instrumentación del plan petrolero definido por PDVSA es sin lugar a dudas un problema que tendrá fuertes implicaciones sobre el empleo, los salarios y, por ende, sobre la distribución del ingreso.

El combate de la pobreza y la evolución hacia una reducción de la desigualdad requieren de políticas específicas que distan mucho de estar definidas con claridad. Sabemos que la manera tradicional de enfocar estos problemas mediante la intervención directa del Estado, los programas compensatorios, los aportes financieros dirigidos y la prestación de servicios por oficinas gubernamentales, no son las respuestas adecuadas. Las soluciones, aún en proceso de definición, suponen nuevos diseños institucionales y mecanismos de incentivos con una buena dosis de descentralización y fomento de la iniciativa individual.

Las nuevas tendencias hacia la globalización del comercio y los mercados exigen máxima flexibilidad a las economías nacionales y una elevada dotación de capital social humano y físico. En la reducción de la pobreza solo puede avanzarse, está claro, en la medida que se dote a la población de más bajos recursos de activos valorizables por el sesgo del patrón de crecimiento económico. Esto significa, esencialmente, incrementar la cantidad y calidad de la educación y la salud y crear las condiciones para que los mercados sean más competitivos y accesibles a pequeñas y medianas empresas. En este contexto, la seguridad jurídica y la reducción de las restricciones al crédito son objetivos estratégicos de máxima importancia si se quiere mejorar la condición de los pobres y hacer la distribución del ingreso más progresiva.

Por último, debemos insistir que la resolución del problema de la pobreza y la distribución no puede ser vista como un asunto que atañe sólo a las condiciones de

los pobres para insertarse en los mercados modernos y dinámicos. Si no se crean oportunidades, si el patrón de crecimiento no tiene amplia base sectorial y es excluyente del trabajo, es poco lo que se podrá avanzar.

#### REFERENCIAS

- Alesina, A., Roubini, N., Ozler, S. y Swagel, P. (1992). "Political Instability and Economic Growth". National Bureau of Economic Research Working Paper, N° 4173, Cambridge, Massachussets.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). "América Latina Tras Una Década de Reformas". Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Banco Mundial. (1990). "La Pobreza". Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bénabou, Ronald. (1996). "Inequality and Growth". NBER Working Paper Series, N° 5658, july.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. (1997). "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America". Office of the Chief Economist Working Paper. Inter-American Development Bank.
- Burki, Shadid y Guillermo Perry. (1997). The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribben in the Next Decade. The World Bank, Washington, D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1997). "La Brecha de la Equidad". CEPAL, LC/G.1954(CONF.86/3), Santiago-Chile, marzo.
- Lora, Eduardo y Felipe Barrera. (1997). "Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes". Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

Sarel, Michael. (1997). "How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence". IMF Working Paper 97/I52. Washintong, International Monetary Fund, November.

## Guayana: pobreza y desarrollo Comentarios sobre el tema

Maritza Izaguirre Porras

Al leer el interesante resumen de los resultados preliminares de los documentos del proyecto pobreza, recientemente publicados por la Universidad Católica Andrés Bello, y ante la imposibilidad de asistir al seminario organizado por la misma en Ciudad Guayana, me sentí obligada a plantear un conjunto de ideas acerca del tema, relacionando el ejercicio de planificación regional, más importante de nuestra vida democrática y sus resultados sobre la población. Las reflexiones son personales y recogen mi apreciación sobre lo acontecido.

#### LOS ANTECEDENTES

Cuando al inicio de los años sesenta el país se involucró en la experiencia del desarrollo planificado, Guayana surge como un caso relevante. La existencia de abundantes recursos naturales, minerales, ríos con enorme potencial energético, la cercanía del gas y el petróleo en la ribera norte del Orinoco, permitió plantear la oportunidad económica de su transformación, en el marco de una estrategia de desarrollo planificado, destinada a la transformación del espacio. Ello implicó la creación de una ciudad, una estrategia de desarrollo industrial y una política social basada en la formación del capital humano.

84 Maritza Izaguirre Porras

Desde muy temprano se incorporaron al planteamiento, las condiciones que alentaran la calidad de vida de la población, tratando de generar un entorno físico amable, aprovechando la belleza natural del paisaje y procurando un diseño integrado de la red urbana. Por otra parte, la preocupación por los servicios, en especial agua y saneamiento, transporte y comunicaciones, vivienda, educación y salud, estuvieron presentes en las consideraciones iniciales.

Para estimular el crecimiento y el empleo, la estrategia se basó en la transformación industrial de los recursos naturales existentes, de allí la importancia concedida al desarrollo del potencial hidroeléctrico del río Caroní, la conversión del mineral de hierro en acero y otros productos, la producción de aluminio y derivados, los cuales, en teoría, permitirían la ampliación de la capacidad productiva, en una alternativa diferente al crecimiento del producto bruto interno, basado en la economía no petrolera.

Esta estrategia había sido concebida, en el marco de la estrategia diseñada en el Plan de la Nación. Al estado le correspondía el desarrollo de la industria básica, de allí que el financiamiento primario de la experiencia fue de origen fiscal, con intervención parcial de capital privado en algunas de las iniciativas productivas, en especial en el aluminio. Sin embargo, la gerencia del proceso fue pública, a través de la Corporación Venezolana de Guayana.

Según el planteamiento original, el polo constituido por la ciudad y su base económica, transformaría los grandes espacios vacíos al sur del Orinoco. Casi cuarenta años después, es evidente la existencia de un centro urbano de importancia, hoy debilitado en su economía consecuencia, entre otras, de la grave situación que enfrentan las empresas y el efecto que sobre ellas tiene la recesión actual del aparato productivo interno por una parte, y por la otra, el entorno internacional.

Los resultados sobre el empleo y la calidad de vida de la población son evidentes: a los excluidos del pasado, población de origen rural y con baja calificación, hay que agregar profesionales, técnicos y obreros, cesantes por la disminución de la actividad productiva. Las implicaciones de lo anterior sobre el poder adquisitivo de los habitantes de la región son reales, hoy son más pobres que en el pasado.

## LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA POBREZA

La investigación realizada por la UCAB, ilustra el problema. El primer hallazgo vincula el aumento de la pobreza a la pérdida de capacidad de crecimiento de la economía. La economía venezolana no ha crecido en forma regular y sostenida en los últimos veinte años. Las tasas oscilan entre períodos de crecimiento alto o moderado, cada vez más cortos y, largas etapas de recesión. La inversión ha caído en forma continua, el desempleo ha aumentado y la inflación ha deteriorado el salario real y la capacidad adquisitiva de la población. Por lo tanto en un entorno nacional deprimido la región no escapa de ello.

La segunda, se encuentra estrechamente relacionada al experimento Guayana, se refiere al fracaso parcial de los esfuerzos destinados al desarrollo de la economía no petrolera, o sea, a la generación de riqueza basada en un aparato productivo diversificado, capaz de generar empleo estable y bien remunerado, para lo cual se requiere, entre otros, de la inversión y formación de capital humano.

La tercera dimensión identificada tiene que ver con la debilidad institucional presente tanto en organizaciones públicas como privadas. El deterioro institucional ha afectado la capacidad del estado para cumplir con sus obligaciones básicas en materia de seguridad, salud y educación. En otras palabras, hay ausencia de un marco de políticas públicas bien concebido y eficiente capaz de aplicar las tradicionales políticas distributivas.

Finalmente, la red social, integrada por la población organizada en asociaciones, si bien ha crecido en número, su nivel de participación sigue siendo débil. La cultura de la renta arraigada en la sociedad no desaparece, a pesar de los múltiples esfuerzos por erradicar el paternalismo. Los hábitos y conductas propias de las sociedades modernas no han sido internalizados por la mayoría de los venezolanos. Estas características culturales son un obstáculo para la integración en la economía global, puesto que restan competitividad a la sociedad.

86 Maritza Izaguirre Porras

#### GUAYANA Y LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA

En la sección de antecedentes, se resumió la concepción del patrón de desarrollo seleccionado, consecuente con la teoría y práctica vigente, el estado venezolano asumió la conducción del proceso. La disponibilidad de recursos fiscales permitió el financiamiento de las inversiones necesarias para adelantar la generación eléctrica, la construcción de la infraestructura y la planta industrial. En paralelo y en el marco de la integración urbana se decretaron intervenciones en la preservación del ambiente y la formación de capital humano.

Estas inversiones fueron importantes para el crecimiento observado en los años sesenta, un componente mayoritario de la inversión estatal, estuvo concentrada en el polo, lo cual trajo como consecuencia el crecimiento de la población y de las oportunidades de empleo. Esta situación fue aún más evidente cuando el alza de precios de los hidrocarburos de la década de los setenta. En ese momento el patrón vigente de capitalismo estatal fortaleció la inversión en Ciudad Guayana, extremando la capacidad instalada de los servicios y en especial el alojamiento.

Por lo tanto, el modelo basado en la dinámica de la inversión estatal, pierde vigencia al disminuir los recursos destinados a la inversión directa e ingresa al final de los años setenta en la trampa del endeudamiento como mecanismo para sustituir al aporte directo vía presupuesto anual.

El endeudamiento indiscriminado de las empresas e institutos autónomos fueron el núcleo central del endeudamiento público externo de Venezuela, en los años ochenta. Buena parte de la deuda se concentró en las empresas del grupo Guayana. A pesar de que la mayor parte de esta deuda, fue absorbida por el Fondo de Inversiones de Venezuela y en última instancia por la República, ello contribuyó de manera decisiva a las dificultades de la experiencia.

La estrategia planteada en los Planes de la Nación, aspiraba a que, progresivamente, se desarrollaran aguas abajo, los encadenamientos industriales complementarios a la industria básica estatal; en teoría, estas instalaciones deberían ser financiadas con recursos privados. Sin embargo, en la mentalidad venezolana esto implicaba apoyo directo, ya fuese por la vía de los precios de los insumos o materias primas, estímulos fiscales y financiamiento oficial. De allí que la instalación de la planta industrial complementaria integrada por medianas y pequeñas empresas

privadas fue limitada, más aún cuando los incentivos tradicionales disminuyen por enfrentar el estado situaciones deficitarias.

La limitación al crecimiento derivada del achicamiento de la base productiva industrial, incidió en la generación de empleo, en el ingreso de sus habitantes, en su capacidad de compra y consumo, en la cancelación oportuna de los impuestos locales y en la pérdida progresiva de la esperanza, entre otras. En investigaciones realizadas en la década de los sesenta, en su inicio, una de las características más resaltantes de las muestras analizadas era el optimismo de la población, podrías vivir «mal» pero ibas a mejorar y tus hijos vivirían mejor. Hoy se cuestiona tal afirmación.

En forma paralela, a la crisis económica financiera que se gestaba en las empresas, en la región ocurrían cambios importantes. En un esfuerzo de promover la participación de las fuerzas locales en el manejo y administración de la ciudad, se creó el Distrito Caroní y se inicia el proceso de transferencia de funciones de la CVG al nuevo municipio.

Este proceso tiene relación directa con otra de las aseveraciones del estudio de la UCAB: la debilidad de la red institucional. Una de las preocupaciones de los gestores de la experiencia era la de organizar el poder local. O sea, la decisión político-administrativa de fundar un nuevo municipio y de responsabilizar a los representantes elegidos por la gestión local. Entre ellas la generación de las ordenanzas municipales, el catastro y el cobro de impuestos. De otro lado, tareas como la recolección de basura, el saneamiento y el orden público, entre otros, pasan a ser responsabilidad de la nueva administración.

Sin embargo, la madurez de las instituciones toma su tiempo y la vida municipal del distrito ha estado llena de contradicciones entre ellas: el concepto de autonomía municipal, cuando la gestión financiera depende fundamentalmente de los aportes del estado. La capacidad de recolección directa de tributos locales se ha visto mermada, como consecuencia de la recesión generaliza que ha llevado al cierre de empresas y comercios por una parte, y por la otra, a los recortes en los aportes que recibía como transferencias de las empresas vinculadas a la CVG. Por lo tanto, su capacidad de generar políticas públicas apropiadas y más aún de implantarlas con eficiencia, se ve cuestionada por las limitaciones de orden financiero que confronta.

Un modelo de crecimiento como el planteado, se basaba en su forma original en una fuerte presencia del estado. En este caso representada por la Corporación

88 Maritza Izaguirre Porras

Venezolana de Guayana, la CVG, fue un experimento institucional en el orden público nacional. En su origen fue capaz de concentrar capacidad de gerencia e innovación, diseñar y aplicar políticas originales y lo más importante una capacidad de ejecución envidiable. De allí que una de las condiciones enunciadas en el estudio de la referencia, se hizo presente en el consenso y voluntad política para implantar la estrategia concebida.

De otro lado, la pérdida progresiva de la capacidad de la gerencia pública a todo nivel observada en los últimos veinte años, se ha reflejado en la falta de capacidad para rectificar cuando fuese necesario la estrategia inicial y por lo tanto en armar el conjunto de políticas públicas requeridas para retomar la senda del crecimiento y la expansión.

Un comentario adicional se refiere a la presencia del poderoso movimiento sindical de la región, en una primera fase vinculado a los partidos políticos tradicionales y con posterioridad representante de un nuevo sindicalismo cuya fuerza ha transformado los viejos equilibrios políticos regionales, permitiendo la presencia en el poder local de nuevas fuerzas. Sin embargo, al igual que en otras organizaciones, el alejamiento del movimiento a las nuevas realidades contribuyó a través de demandas no realizables, en el contexto económico financiero de las empresas, a una estructura de costos laborales inviable en el contexto que confrontaron las empresas en los últimos diez años.

Los párrafos anteriores han servido para ilustrar como en un espacio determinado, la presencia de las condiciones identificadas en el estudio han estado presentes para explicar el deterioro de las condiciones y calidad de vida de la población. La pérdida de la direccionalidad en el modelo, el no corregir las dificultades observadas en la gerencia pública, el clientelismo tradicional y la falta de reglas claras y estables para el inversionista privado contribuyen al incremento de la pobreza y desesperanza.

#### ALGUNAS SUGERENCIAS PARA RETOMAR EL RUMBO

La literatura publicada en los últimos años sobre el tema de pobreza y por lo tanto del subdesarrollo, indica un conjunto de lecciones recogidas en la aplicación de políticas destinadas a superar el problema. Entre ellas destacan: el diseño de

políticas económicas que induzcan al crecimiento sostenido del aparato productivo a tasas superiores a las observadas en el crecimiento de la población. Estas políticas privilegian la presencia del mercado en la asignación de recursos, una mayor actividad del sector privado en la ampliación de la capacidad productiva, y un estado eficiente y regulador, cuidando de la equidad distributiva y potenciado la participación de la población en la toma de decisiones, entre otras.

El motor de la expansión debe ser la inversión. La experiencia indica que, el marco de políticas adecuadas, puede atraer fuerte inversión privada externa; sin embargo, la existencia de este tipo de recursos por su volatilidad, incrementa la necesidad de generar ahorro interno, de allí la importancia concedida a la reforma del sistema financiero, seguridad social y a la creación de un mercado de capitales.

En la línea de argumentación anterior uno de los instrumentos de políticas más utilizados en la América Latina ha sido la privatización de activos públicos. Esto ha permitido la transferencia de gestión de actividades en manos del estado al sector privado, los cuales no solo asumen el riesgo sino que añaden nuevo capital y tecnología al ente privatizado. El instrumento facilita la reasignación de recursos públicos antes destinados a enjugar el déficit del ente privatizado o a servir su deuda, a otros objetos de gastos más relevantes desde el punto de vista global.

Otro elemento a considerar se relaciona con la existencia de marcos legales, que faciliten y estimulen la participación de la sociedad, tanto en la actividad productiva como en la vida social y cultural. Una comunidad más participativa que entienda de derechos, deberes y responsabilidades es clave para la implantación de las reformas de las instituciones necesarias para el éxito del modelo.

La presencia de marcos normativos claros, la comunicación abierta y transparente sobre los asuntos públicos y la toma de decisiones facilita la comprensión sobre el contenido de las reformas y estimula la creación del consenso necesario para su aplicación.

Sin embargo los elementos anteriores no generan la sinergia necesaria sino existe el equilibrio político que facilite el consenso y voluntad política para empujar y sostener las reformas. Una democracia representativa eficiente es otro requisito del modelo a implantar.

90 Maritza Izaguirre Porras

Las reformas propuestas inciden en áreas clave del desenvolvimiento social tales como la educación, la salud, los regímenes de trabajo y de seguridad social, la red de protección social y las reglas de interacción entre las partes a fin de asegurar tanto la participación como la transparencia. Por su contenido, lograr implantar las reformas propuestas no ha sido fácil, dado el tiempo de maduración que ellas requieren para poder apreciar los resultados.

La aplicación sistemática de estos principios ha permitido en algunas sociedades retomar el crecimiento, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo en Latinoamérica persiste la mala distribución de la riqueza y el elevado número de personas viviendo en pobreza crítica.

Esta situación ha llevado a cuestionar la vigencia del llamado consenso de Washington, bajo el cual comenzó la aplicación de dichas políticas en la región; varias son las áreas de preocupación, una, la madurez de las instituciones no tan fácil de lograr; otra, la violencia e inseguridad pública en especial en los centros urbanos; la fatiga de la población que no observa mejoras importantes en su calidad de vida, la falta de empleo y las bajas remuneraciones, el achicamiento de algunos sectores de la actividad pública, sin haber sido preparadas las instituciones y organizaciones que iban a sustituirlas, en especial gobiernos regionales y locales.

Esta última dimensión ha resultado un problema central para la gestión gubernamental. Por una parte, la descentralización renueva la estructura de poder, abre oportunidades al liderazgo local, acerca la distancia entre el gobernante y el gobernado, aumenta la responsabilidad por la gestión pero, por la otra, exige un alto grado de coordinación de la acción gubernamental para incrementar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. La política fiscal debe ajustarse a la nueva realidad, o corre el peligro de convertirse en obstáculo a la gestión, curiosamente, tanto del gobierno central como a los niveles regional y local.

Lo anterior por lo tanto se refiere al arte de gobernar en democracia, cuando ésta se encuentra cuestionada por las deficiencias en la gestión de los poderes que la integran, la falta de claridad en los procesos, los actos de corrupción, la falta de participación de la población y las dificultades encontradas para generar el consenso necesario para realizar los cambios requeridos.

## EN ESTE MARCO, QUÉ HACER CON GUAYANA

En el proceso de cambio que actualmente vive el país, se presenta una oportunidad única para revisar los planteamientos que sirvieron de base para la experiencia. Ella demostró que la sola existencia de abundantes recursos naturales no es suficiente, que el manejo adecuado de los mismo, la protección del ambiente y la existencia de marcos de política que faciliten su transformación productiva, son requisitos indispensables para lograr los objetivos últimos de generar empleo e ingresos estables para la mayoría de la población.

La reconversión productiva planteada a los componentes industriales es necesaria, la aplicación de los esquemas de privatización para la industria básica, llevada a cabo en los últimos años debe continuar, ajustados y adaptados a las nuevas circunstancias y lo más importante aprendiendo de las lecciones emanadas de las experiencias recientes.

El apoyo a los encadenamientos industriales sigue siendo necesario pero no ya con el apoyo directo de un estado generoso, sino con el establecimiento de reglas claras, permanentes que ofrezcan al inversor el marco estable requerido para ingresar al mercado y a la competencia en este mundo global.

En este marco se hace cada vez más importante la revisión de las relaciones laborales en la región. El esfuerzo de retomar la senda del crecimiento y del desarrollo, requiere la participación de todos; en una planta industrial el factor trabajo es el elemento clave, su responsabilidad en la actividad productiva es básica, ligar productividad y salario es regla fundamental. De allí la importancia de las reformas en este sentido.

La formación de los recursos humanos y las inversiones en capital humano son capitales para la consolidación de la transformación, esto implica un sistema educativo a punto, la implantación de los mecanismos de capacitación de la mano de obra y un sistema de seguridad social eficiente, entre otros.

Finalmente, la gestión pública representada por la capacidad normativa y reguladora del estado, por su obligación en traducir estos planteamientos en políticas públicas lleva a revisar estrategia, añadiendo no sólo valor a la riqueza natural, sino aprovechar las enormes ventajas competitivas del entorno. Sin embargo, esto sólo

92 Maritza Izaguirre Porras

será posible si se tiene la voluntad necesaria para superar los múltiples obstáculos presentes en actitudes, valores, y hábitos de conducta que privilegian intereses particulares sobre los de la mayoría.

# Pobreza, responsabilidad social empresarial y desarrollo sustentable

Dr. Brizio Biondi-Morra

Los temas de la responsabilidad social empresarial y del desarrollo sustentable son temas interrelacionados que quisieramos que provocasen alguna reflexión sobre la problemática de la pobreza en Venezuela, tema central de esta conferencia de la UCAB.

El estudio que ha adelantado la UCAB sobre la pobreza en Venezuela es un estudio extraordinario en varios sentidos. Primero porque es un análisis empírico, o sea está basado sobre datos primarios de Venezuela, con miles de entrevistas. En cierto sentido, este esfuerzo origina de la constatación de que, de una manera u otra, todos nacimos sintiéndonos expertos en temas de pobreza, y por lo tanto es necesario comparar nuestras convicciones con lo que nos enseña la realidad. De hecho, lo que sale de los datos de la investigación de la UCAB rompe muchos mitos. Por ejemplo, el mito de que la riqueza del petróleo venezolano es, de por sí solo, suficiente para enfrentar los problemas de la pobreza de Venezuela si lograsemos eliminar la corrupción que impide una justa distribución de esa riqueza. Este mito se derrumba cuando hacemos el simple cálculo de cuantos ingresos nos da ese recurso petróleo, y lo dividimos por el número de personas necesitadas. Simplemente ese recurso no da a basto. Hay que sumar otras respuestas, además del uso racional de los ingresos del petróleo, si queremos que las grandes mayorias de Venezolanos logren alcanzar un nivel de vida digno y con futuro. El dicho "De nada sirve correr si el camino donde vamos es equivocado" se aplica muy bien aquí. Si pensamos que el petróleo lo va a 94 Brizio Biondi-Morra

solucionar todo, hemos escogido un callejon sin salida, o sea un camino donde qualquier lucha contra la pobreza esta condenada a la frustración y al fracaso.

Otra grande contribución del estudio de la UCAB es que desde su primer esfuerzo no quiso ser sólo un estudio, sino tambien un instrumento para involucrar personas e instituciones a un compromiso a la acción. Y no qualquier acción, sino a una acción inteligente, o sea capaz de proveer verdaderas respuestas a la lucha contra la pobreza. Como el mismo título del estudio de la UCAB nos recuerda, éste es un esfuerzo que quiere ser rico en soluciones. Y donde todos tienen reponsabilidades de actuar.

En este contexto, la responsabilidad social empresarial encaja muy bien con el tema de la pobreza, ya que vendría a jugar un papel de componente adicional importante de posibles soluciones a la pobreza. Pero así como en el tema de la pobreza, también en el tema de la responsabilidad social hay muchos callejones sin salida, muchos mitos que desenmascarar antes de poder identificar soluciones realistas y emprender acciones aptas a proveer mejoras sustanciales en beneficio de la sociedad.

A un extremo, hay quienes dicen que la única responsabilidad de la empresa es generar utilidades. Las utilidades —se argumenta—por sí solas garantizaran el empleo y los otros componentes de una sociedad encaminada al bienestar. Qualquier otra responsabilidad que se añada a la empresa es una distracción que le resta a su principal funcion social, la de generar utilidades y por ende, empleo.

En el otro extremo, hay quienes consideran que la generación de utilidades en una empresa es algo que ocurre casi de manera automática, mecánica, y que en realidad la verdadera responsabilidad social de una empresa no tendría que enfocarse en generar utilidades, sino más bien en distribuir en una forma u otra esa utilidad a los más necesitados.

La realidad, yo creo, enseña que las cosas no son tan simples Si la primera obligación social de una empresa es el generar utilidades, ¿de cuales utilidades estaríamos hablando? ¿Las de corto, mediano u de largo plazo? Si una empresa se enfocase sólo en utilidades de corto plazo, estaría comiendose su capital y su futura rentabilidad, a costa de esa misma función de generación de empleo que la existencia de utilidades pretendería asegurar. Por el otro lado, si sólo se enfocase en el largo plazo, podría olvidarse de las exigencias del flujo de caja cotidiano y podría quebrarse hoy por falta de recursos para sobrevivir en el corto plazo, con la consecuencia de tener que despedir todos sus empleados. Solo una empresa que logre balancear las

exigencias del corto, mediano y largo plazo puede jugar un papel duradero y constructivo en el área social.

Un cuestionamiento similar se podría plantear hacia quienes consideran la redistribución automática de las utilidades de la empresa entre los más necesitados como la esencia de la responsabilidad social empresarial. Sin reinversión de las utilidades, como la empresa va a asegurar en el largo plazo la estabilidad del empleo existente, y como podría incrementar su capacidad de empleo para incorporar los que aún estan marginados?

Es aquí, yo creo, donde el concepto de desarrollo sustentable se vuelve clave, no sólo para las empresas, sino para cada actor de la sociedad. Ese concepto pretende señalar que, a la luz de la evidencia empírica, cualquier solución a la pobreza, y cualquier papel de responsabilidad social empresarial, tiene que integrar y compatibilizar en el tiempo tres dimensiones: la viabilidad social, la viabilidad económica, y la viabilidad ambiental. Una viabilidad social basada, por ejemplo, solamente en una distribución ecuánime del ingreso del petróleo, en realidad no va a ser viable económicamente en el mediano plazo y conducira a la crisis social por escasez o agotamiento de recursos con qué distribuir. Por el otro lado, una viabilidad economica que sólo mira a la rentabilidad de corto plazo, sin querer contribuir a la mejora de la viabilidad social, considerara el empeoramiento de los problemas sociales como algo fuera de sus responsabilidades, hasta que el deterioro social conllevara a que su misma existencia como empresa -y como legítimo centro generador de utilidades- sera cuestionado. En manera similar, una viabilidad económica y social que no tenga en cuenta la viabilidad ambiental de corto y largo plazo sera destructora del mismo entorno, como el agua potable, el aire limpio, los bosques, cuyo deterioro provocara enfermedades, catástrofes naturales, y con el tiempo amenazara nuestra misma calidad mínima de vida, la de nuestros hijos, y la de las generaciones futuras.

En este sentido podríamos concluir que una lucha eficaz y sustentable contra la pobreza implica el compromiso simultáneo de lo mejor que tenemos como seres humanos: el corazón, la cabeza, y los brazos. El énfasis aquí quisiera ser en la palabra SIMULTÁNEO. Usar solo el corazón no basta, pues el gesto emocional puede dar una vez un pescado a un hambriento, pero no le dara una cana y un anzuelo para que se independice y pueda conseguir un pescado cada día sin depender de limosnas.

96 Brizio Biondi-Morra

Usar sólo la cabeza tampoco satisfacera las necesidades humanas, ya que trataría de crear una sociedad de hormigas, de eficiencia inhumana, sin alma y respeto del individuo. En la historia ya se han dado múltiples ejemplos de esos tentativos cerebrales donde el respeto de la idea y del modelo teórico se vuelven más importantes que el respeto de las personas, y donde al fin -el ser humano y su dignidad- se transforman en meros instrumentos sacrificables para lograr un ideal abstracto.

Y por último, sin brazos que actúen al servicio del corazón y de la cabeza, las mejores motivaciones e ideas se quedarán en el escritorio.

## Consideraciones en torno a la gobernabilidad en el proceso de transición venezolana

Arturo Sosa A.

El contexto de estas consideraciones es el complejo proceso de cambio de época que vive la sociedad venezolana.

El punto de partida es que no sólo vivimos una época de cambios sino un cambio de época. Normalmente se acepta esa descripción de la situación actual para el proceso histórico mundial. Existen diversas maneras de expresar ese cambio de época. Normalmente se asocia a:

- la desaparición de la bipolaridad política entre Socialismo-Capitalismo, Oriente-Occidente,
  - la caída del muro de Berlín,
- la revolución tecnológica, especialmente en el área de las telecomunicaciones y el desarrollo explosivo de la informática
  - los procesos de globalización,
- los desafíos de la superación de la pobreza en la que vive la mayor parte de la humanidad,
- los cambios culturales, las nuevas formas de pensamiento, las expresiones ideológicas, religiosas, etc.

98 Arturo Sosa A.

Una fuerte corriente de pensamiento considera que estamos llegando a la Era de la Información Global. "Esta transformación es, por lo menos, tan importante como la que nos condujo a la edad industrial y que ya está produciendo grandes trastornos a nivel social, político, intelectual y económico, alrededor del mundo".

Uno de estos "trastornos" está directamente relacionado con la Nación-Estado como forma de organización política común de la Era Industrial. A través de la Nación-Estado se coordinaron formas de organización, prestación de servicios públicos y gobierno estrechamente vinculados al control de un territorio físico preciso. Esta forma de organización política está, por una parte, vinculada a procesos centralizados de toma de decisión y, por otra, a valores profundamente arraigados en las culturas latinas como la noción de "patria".

La sociedad venezolana vive en ese proceso con las características propias de su propia trayectoria histórica. Los venezolanos estamos viviendo una fase de nuestra historia política caracterizada por el proceso de establecer unas nuevas condiciones básicas para la convivencia social. Sobre ellas se podrá sustentar la estabilidad política dentro de la cual se pueda, a su vez, generar el desarrollo social sustentable del país y la gobernabilidad para poder ir tomando las decisiones que lo hagan realmente posible en el corto y mediano plazo.

A ese proceso lo hemos caracterizado como "proceso constituyente". Que estemos en este momento buscando la mejor forma de establecer una nuevas bases sociales para la convivencia no es casual. Desde comienzo de los años setenta de este siglo XX, alcanzamos el horizonte trazado como proyecto nacional a partir de la configuración de la Venezuela rentista empeñada en su primera modernización. La culminación de ese proceso va a coincidir con procesos internacionales y nacionales con consecuencias complejas:

- Ausencia de un horizonte de futuro que otorgue sentido a las angustias presentes
- Retroceso en la calidad de vida alcanzada durante la primera modernización. El proceso de empobrecimiento colectivo y ensanchamiento de la injusticia social

<sup>1</sup> THORSON, Stuart J., Descentralización de la Gobernabilidad: Democracia en la era de la información, Caracas, Cátedra Fundación SIVENSA, 1997; p. 4

experimentado en los últimos 20 años no es explicable desde el proyecto modernizador rentista.

- Incapacidad de las elites políticas, especialmente de los partidos políticos, de ofrecer un horizonte alternativo de futuro a la sociedad venezolana en el que se ubiquen acciones económicas, políticas, sociales y culturales capaces de generar cursos de acción privada y pública que permitan alcanzarlo.
- Transformación de los partidos políticos de mediadores de la modernización rentista a organizaciones clientelares, propiciadoras de mayores injusticias sociales y de la ruptura práctica de las reglas de juego sociales cuya consecuencia es la inseguridad jurídica creciente.
- Lentitud en el surgimiento de nuevos actores sociales capaces de encarnar propuesta sociales y políticas alternativas.
- Desarticulación del Estado como organización garante de las condiciones mínimas de vida social y servicios públicos básicos: seguridad social, salud, educación, administración de justicia, seguridad ciudadana...

## LA EMOCIÓN DE PENSAR EL PAÍS

Abordar la cuestión de la gobernabilidad requiere asumir el desafío de pensar el país, tratando de aprender de su historia en este mismo siglo y señalando en qué dirección puede comprometernos esa acción.

Pensar el país es una acción política. Pensar es una actividad que compromete a la persona y es una acción típicamente humana. Con frecuencia se concibe al pensamiento como algo diferente de la acción y se contraponen las personas de pensamiento y de acción.

Desde la perspectiva de estas reflexiones, pensar es una forma de acción, en este caso de acción política porque se trata de pensar el país, es decir, la polis, lo que tiene que ver con lo público, ciudadano o social. Pensar el país es una acción política absolutamente imprescindible para quienes concebimos la política como el fruto de decisiones humanas responsables, referida a personas concretas que toman decisiones sobre el quehacer colectivo.

100 Arturo Sosa A.

Pensar el país, por tanto, nos ubica en el ámbito de la libertad humana para decidir su rumbo y responder por él. Es el proceso mediante el cual se hace historia cuyo examen cuidadoso puede ser fuente de aprendizaje individual y colectivo. La memoria histórica de un pueblo es la forma crear, mantener y aumentar el espacio de la libertad responsable en su vida.

Pensar así el país no es un puro ejercicio racional, puesto que compromete a toda la persona. Se trata, por consiguiente, de un ejercicio emocionante.

#### DOS PREMISAS

En ese contexto, entrar a considerar la gobernabilidad de Venezuela, requiere dos premisas o condiciones:

- Reconocer lo político como ámbito sustancial de la sociedad y la política como dimensión esencial de la vida humana
- Confirmar la decisión por constituir una sociedad democrática, pluralista, socialmente justa, con un programa de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo.

## LO POLÍTICO Y LA POLÍTICA

Lo político es la esfera en la que el reconocimiento del pluralismo propio de las culturas humanas y pasiones individuales dan vida al conflicto. Manejar políticamente los antagonismos generadores de conflicto requiere establecer relaciones de poder. La correlación de fuerzas entre los actores sociales constitutivos de la sociedad es la que definirá el rostro del "consenso" o del "sentido común", o sea, la concepción hegemónica predominante en cada momento del proceso.

La política hay que entenderla, entonces, como aquellas relaciones sociales a través de las cuales se toman decisiones colectivas.

Entre los ideales políticos presentes en nuestra tradición teórica y nuestra cultura política, junto al ideal de modernidad, está la aspiración a vivir en democracia. La democracia es posible solamente en determinadas relaciones de poder. Nuestros positivistas, siguiendo una tradición liberal, sostuvieron que la democracia sería el

resultado de la evolución de la sociedad una vez que se dieran las condiciones económicas del orden y el progreso, así como la madurez ética de sus miembros. Hoy somos conscientes, sin embargo, de que la democracia es contingente, depende de relaciones sociales frágiles que necesitan ser conscientemente sostenidas y protegidas.

El populismo modernizador resalta la importancia de la dimensión política del proceso. Identifica proceso modernizador con participación democrática. La modernización, por tanto, requiere un "pueblo encuadrado" en organizaciones policlasistas a través de las cuales se logra la inclusión de todos los estratos sociales en el proceso, la movilización de las masas y la participación inmediata de la gente en los beneficios de la modernización rentista, entre ellos la atención a la salud y la educación. El partido populista consigue el apoyo popular a las acciones de los dirigentes que conforman la élite política dispuesta a establecer alianzas con las otras élites modernizadoras para conducir el proceso modernizador con una alta participación popular a través del voto, los sindicatos y todas las formas posibles de organización social.

La experiencia de los países capitalistas desarrollados dan por supuesto que la inversión privada constituye el factor crucial del crecimiento económico. Una perspectiva que propone este modelo como exitoso, más aún, como el único exitoso.

El éxito de este modelo consiste en el reconocimiento del individualismo liberal como su base. La libertad del individuo y el pacto social entre individuos, son considerados el mejor origen posible de las instituciones. De este modo la política y lo político podría quedar de lado o en un segundo nivel de importancia, concibiendo las instituciones como simples condiciones externas (externalidades) para el crecimiento económico a favor del progreso individual.

Si esta observación es acertada, estamos ante uno de los más complejos problemas teóricos de la filosofía política de finales del siglo XX. Desde Rawls hasta Habermas se propone el paradigma de la "democracia deliberativa" como el único modo posible de abordar la naturaleza de la democracia moderna, suponiendo que ella es el resultado de un "consenso racional" entre individuos libres en condiciones de igualdad en el momento de definir los términos fundamentales en los que se van a desenvolver las relaciones sociales. A esta concepción se enfrenta la visión política resucitada del republicanismo cívico, muy actual en la Venezuela presente, que pone el acento en la existencia de un bien público previo a los intereses individuales e independiente de ellos.

"En otras palabras, topamos con el viejo dilema de cómo conciliar las libertades de los antiguos con las libertades de los modernos². Los liberales sostienen que son incompatibles y que en la actualidad las ideas acerca del "bien común" sólo pueden tener implicaciones totalitarias. Según ellos, es imposible combinar las instituciones democráticas con el sentido de fin común del que gozaba la sociedad premoderna, y los ideales de "virtud republicana" son reliquias nostálgicas que debe descartarse. La participación política activa, dicen, es incompatible con la idea moderna de libertad. Únicamente se puede entender la libertad individual de modo negativo como ausencia de coerción.

(...)

... Quentin Skinner, quien muestra que no hay incompatibilidad forzosa entre la concepción republicana clásica de ciudadanía y la democracia moderna. En diversas formas de pensamiento republicano, sobre todo en Maquiavelo, encuentra una manera de concebir al libertad que, aunque negativa – y, en consecuencia, moderna-, incluye la participación política y la virtud cívica. Es negativa porque concibe la libertad como ausencia de impedimentos para la realización de nuestros fines elegidos. Pero también afirma que esa libertad individual únicamente se puede garantizar a ciudadanos de un "Estado libre", de una comunidad cuvos miembros participan activamente en el gobierno. Para asegurar nuestra propia libertad y evitar la servidumbre que haría imposible su ejercicio, tenemos que cultivar las virtudes cívicas y dedicarnos al bien común. La idea de un bien común por encima de nuestro interés privado es una condición necesaria para el goce de la libertad individual. El argumento de Skinner es importante porque refuta la afirmación de que jamás se podrán conciliar la libertad individual y la participación política. Es decisivo para un proyecto político democrático, pero entonces es preciso abordar el problema relativo al tipo de comunidad política adecuado a semejante articulación entre los derechos del individuo y la participación política del ciudadano." 3

En América Latina la filosofía política se enfrenta a este problema en el contexto de la relación entre economía y política que ha marcado su historia desde los comienzos de las naciones independientes de la monarquía española<sup>4</sup>.

<sup>2 &</sup>quot;A partir de Benjamín Constant se ha admitido que la "libertad de los modernos" consiste en el goce pacífico de la independencia privada y que esto implica la renuncia a la "libertad de los antiguos", o sea, la participación activa en el poder colectivo, porque eso lleva a una subordinación del individuo respecto de la comunidad." Ibid p. 62.

<sup>3</sup> Ibid pp. 92-93

<sup>4</sup> CASTRO LEIVA, Luis, El liberalismo como problema, Caracas, Monte Avila, 1992

Los problemas teóricos aquí esbozados, además de formar parte de la pugna política en el actual proceso constituyente venezolano, los considero de singular importancia para avanzar la construcción de una base teórica a las propuestas de superación de la pobreza en el marco de una institucionalidad democrática propia del comienzo del siglo XXI.

La forma como se desenvolvió, por ejemplo, la Asamblea Nacional Constituyente, el método escogido para la elaboración y discusión de los artículos de la Constitución de 1999, no favorecieron la profundización teórico-política de los contenidos de la nueva Constitución. En lugar de consenso se llegó a un "compromiso" entre las diferencias teóricas que sustentan la redacción de los Títulos y Artículos del texto constitucional, con el solapamiento más o menos inconsciente del arco iris de las tendencias liberales, socialdemócratas, socialistas y cívico-republicanas, presente en los integrantes de la ANC.

El liberalismo ha sido un serio problema en nuestra historia republicana. Las repúblicas latinoamericanas quisieron ser al mismo tiempo liberales y republicanas.

"El dilema ha consistido en que la mayoría de nuestras repúblicas quisieron vivir de lo mejor de ambas cosas. Quisieron seguir siendo repúblicas virtuosas para ciudadanos combatientes y quisieron vivir la laboriosa paz individualista de una era del comercio. Todo al mismo tiempo. Pero ambas cosas no eran posibles a la vez. Un sosiego o una paz, condición para el disfrute de los bienes del comercio y de la seguridad, no pueden concebirse sino como imposibles si la guerra o la revolución son las únicas oportunidades que confieren credenciales liberales republicanas.

(...)

Al desaparecer el marxismo vuelven a rondar nuestras conciencias los antiguos cadáveres insepultos "liberales " sin que podamos saber, como corresponde al andar por terrenos fantasmagóricos, a cuál realidad del pasado se refieren las distintas voces que alardean la libertad sobre nuestro continente. Lo más curioso es que ha sido este último desenlace lo que ha traído como consecuencia que la discusión se haya hecho lo menos histórica o nacional; por tanto, lo más confusa posible gracias al tono y calidad de la abrumadora abstracción economicista con la cual se pretende celebrar entre nosotros ese triunfo de la libertad." <sup>5</sup>

<sup>5</sup>Ibid. p. 8

ARTURO SOSA A.

La apelación bolivariana hecha por los defensores contemporáneos del republicanismo cívico en Venezuela enturbia aún más el panorama teórico.

"La 'nación liberal' de Bolívar debía ser una comunidad de hombres libres —a diferencia de Washington, Bolívar libertó a sus esclavos- gobernada por leyes que garantizaran la igualdad ante la ley de todos los hombres y que respondieran, cuando no fuesen ellas mismas un resultado directo, a los mandatos de la opinión pública; una comunidad, además, que estaría dirigida hacia la felicidad de sus miembros y que se vería libre de 'facciones y partidos'. En este recuento generalizado, por lo menos, Bolívar se hacía eco de las concepciones liberales contemporáneas europeas: las de De Pradt, el 'sublime filósofo', quien jugaba así el papel de Aristóleles con su Alejandro; de Jeremías Bentham, quien ofrecía sus servicios como legislador para el nuevo Estado; de Benjamín Constant, quien, de manera imperceptible quizás, pensaba que Bolívar —aparentemente de la misma manera como lo hiciera Marx- no era otra cosa que un Napoleón de segunda. En donde Bolívar difería radicalmente de sus contemporáneos liberales europeos fue en su insistencia en torno a que 'la nación liberal' podría ser alcanzada sólo bajo la forma (o algo semejante a ello) de la 'república virtuosa' del Contrat Social de Rousseau." <sup>6</sup>

El afán liberal de "racionalizar" la vida social puede llevar a vaciarla de la dimensión política. Concebir la política como un proceso racional de negociación entre individuos sólo es posible si se cumplen tres condiciones. La primera, relegar el pluralismo característico de una sociedad compleja a la esfera privada de los individuos para asegurar el consenso en la esfera pública. La política se pretende, entonces, en un espacio en el cual los individuos actúan, despojados de sus creencias y pasiones (cultura), como entes exclusivamente sometidos a la razón, éticamente acotada, y aceptan someterse a procedimientos racionalmente considerados imparciales para juzgar sus demandas<sup>7</sup>.

Evitar el reconocimiento de los antagonismos en la vida social es la segunda condición. Rawls formula esta cuestión en forma de pregunta: "Cómo es posible que pueda existir, a lo largo del tiempo, una sociedad justa y estable de ciudadanos libres

<sup>6</sup> PAGDEN, Anthony, "El final del imperio: Dsimón Bolívar y la República Liberal". En: Ibid, p. 116

<sup>7 &</sup>quot;Los conceptos liberales se mueven típicamente entre la ética (intelectualidad) y la economía (comercio). A partir de esta polaridad intentan aniquilar lo político como el dominio de la conquista del poder y la represión". SCHMITT, Carl, *The concept of the polítical.*, 1976

e iguales que están profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables pero incompatibles?" <sup>8</sup>. Resulta "inhumano" no reconocer el papel de las pasiones en la motivación de las decisiones económicas o pretender la política como una esfera en la que están ausentes las cuestiones conflictivas existentes en la esfera privada.

La tercera condición es la negación del poder como ingrediente necesario en las relaciones sociales. "No hay identidad que se autoconstituya y que no sea constituida como diferencia y que toda objetividad social es, en última instancia, política y revela huellas de la exclusión que hizo posible su constitución." 9

#### UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANOS

La democracia es un modo de tomar las decisiones y ponerlas en práctica que reconoce la pluralidad cultural, la variedad de opiniones y la complejidad de relaciones que tiene la Venezuela contemporánea. Es un modo de tomar decisiones y ponerlas en práctica que reconoce el diálogo y la negociación como sus instrumentos fundamentales. Entre sus características fundamentales se cuentan:

- La existencia de un sujeto político: el pueblo organizado
- y la comunicación política: sin información confiable no es posible la participación en procesos de decisión y negociación política.

La democracia como régimen político depende más de la existencia de una cultura democrática en la sociedad que lo adopta, que de una Constitución y unas Leyes que la regulen. La Constitución y las Leyes cumplen su función si existe esa cultura básica y una distribución del poder que permita una vida democrática.

Esta combinación de factores es la que hace posible la gobernabilidad democrática de una sociedad.

<sup>8</sup> Political liberalism, p. xviii.

<sup>9</sup> MOUFFE, Chantal, o.c. p. 191.

106 Arturo Sosa A.

El hilo del razonamiento nos lleva a la cuestión del sujeto. Las instituciones son creadas, sostenidas y utilizadas por personas. Las personas viven dimensiones complejas, son seres culturales, políticos, familiares, individuales, ... por consiguiente, desde el punto de vista de los factores institucionales es importante plantearse, entonces, la cuestión del sujeto político.

La opción por establecer una sociedad moderna y democrática plantea inmediatamente la problemática de la ciudadanía y de la sociedad civil. Ambas expresiones forman parte del lenguaje y la discusión política actual en Venezuela, América Latina y los países desarrollados.

La filosofía política está empeñada, desde hace algunos años, en formular una idea de ciudadano que supere la tradición liberal y la tradición del republicanismo cívico. El objetivo es lograr una concepción de la naturaleza de la comunidad política en las condiciones de la democracia moderna que implica, la defensa del pluralismo, el reconocimiento de la libertad individual, la separación Iglesia(s)-Estado y el desarrollo de la sociedad civil.

El problema es complejo. Adela Cortina lo formula de esta manera: "¿Es posible encontrar respuestas comunes a todos los ciudadanos de una sociedad pluralista, que es preciso encarnar en la política, los hospitales, las empresas, las universidades, los medios de comunicación, y en las que nos parece necesario educar?" <sup>10</sup>

De una respuesta afirmativa a esta pregunta depende la posibilidad de proponer factores institucionales y políticos adecuados para la superación de la pobreza dentro de los parámetros de la democracia moderna.

Norberto Bobbio<sup>II</sup> propone una definición procedimental, o institucional de la democracia a una definición sustancial o ética. La democracia se distingue de la autocracia en que es una forma de gobierno en la que el poder viene desde abajo en lugar de ser impuesto desde arriba. Por consiguiente, la pregunta clave no es ¿quién gobierna? Sino ¿cómo gobierna? Si se gobierna respetando las decisiones de los ciudadanos a través del voto, la libertad de opinión, de expresión y de asociación, se puede hablar de democracia. Las "reglas de juego" básicas de la democracia definen

<sup>10</sup> CORTINA, Adela, Los ciudadanos como protagonistas. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999, p. 21

<sup>11</sup> Cfr. El futuro de la democracia.

las decisiones en las que deben estar de acuerdo la mayoría de los ciudadanos, determinan quién tiene derecho a votar y la igualdad del voto de todo ciudadano. La extensión de estas reglas de juego a más áreas de la vida social sería la manera de lograr más y mayor democracia. Por este camino se trasciende el individualismo, pues el ciudadano tiene garantizado sus derechos como integrante de la sociedad. Al mismo tiempo se garantiza la libertad individual, el pluralismo y el espacio a las minorías, hasta la posibilidad de convertirse en mayoría.

Desde la experiencia venezolana la aspiración a la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil tiene sus peculiaridades.

"Pero nuestros usos contemporáneos del concepto de sociedad civil no parecen de manera consciente estar ligados al contractualismo; tampoco se les ve asociados a la existencia de un 'Estado' que, como es el caso de esa tradición, se concibe como la sucesión de otro primigenio u original. Se concibe más bien como restauración. Una restauración que a veces aparece como el 'Estado' que existiría de afirmarse un atributo humano negado, a saber, la expansión del individuo; negado, claro está, en o por una sociedad ya organizada, la existente. Por principio, esta es una organización perversa, que sólo podría asegurar una calidad superior en el orden de la naturaleza de la libertad inventable y practicable por el hombre, en caso de aceptar de manera radical la benéfica virtualidad de la naturalidad de una expansión no entrabable. La atención en este caso se coloca sobre el poder de la inventiva laboral humana, el ideal del trabajo libre, para expandirse con fuerza, prescindiendo de toda traba de regulación formal, por el desnudo ímpetu causal de la sola motivación humana. Tras veces esa restauración se nos presenta como un modo social de relacionarse fruto de la expresividad 'anárquica' de la expansión del individuo dentro de las zonas liberadas conquistadas a expensas de las instituciones establecidas (dominios arrancados a ellas o infiltrados en sus intersticios).

Las dos vías conducen, por decir lo menos, a un resultado discursivo incómodo. La sociedad sería 'civil' sólo en la medida en que su organización no se encarne de manera institucional en ninguna forma de gobierno definitiva o, mejor, y sobre todo, en cuanto no se materialice en las formas prevalecientes en la actualidad. No se puede ordenar que la evolución sea otra cosa que evolución; confiar en la fuerza productiva de la inventiva humana constituye la mejor muestra de sabiduría ante la historia que se hace y deshace, por sí sola, al aceptar el poder humano del trabajo

108 Arturo Sosa A.

libre como su 'providencial' motor. ¿Pero cómo, entonces, avalar la legitimidad de las presentes y de las pasadas teorías y prácticas políticas del concepto de libertad?" 12

Con el rechazo "consensual" a los partidos políticos a favor de abrirle paso a una políticamente desvertebrada sociedad civil, cuyos miembros no se ha convertido todavía en ciudadanos, se arriesga hacer sucumbir la, mucha o poca, institucionalidad moderna y democrática conseguida en este siglo.

Me resisto a ver la experiencia sociopolítica venezolana sólo desde los defectos actuales o pasados, sin colocarlas en su contexto histórico. Reconociendo la actual debilidad institucional, las dificultades del Estado para desempeñarse con agilidad en la prestación de los servicios básicos, las desviaciones de los partidos y la reivindicación de la sociedad civil como sujeto de una mayor y mejor democracia, siento la necesidad de alertar contra la reificación de esta situación.

Superar la pobreza, atendiendo a sus factores político-institucionales y culturales, supone contextualizar este momento en el conjunto del complejo proceso que hemos vivido como sociedad, sin olvidar las relaciones con otras sociedades a lo largo de toda esta historia.

El reto intelectual y práctico en este momento de la historia venezolana es formular una teoría desde las condiciones reales en las que vive el pueblo venezolano. Una teoría que parta del reverso de la situación, es decir, no del individuo exitoso en una sociedad capitalista, sino del conjunto de los pobres ("pueblo") comprometidos en un proceso modernizador.

Soy consciente que la sola formulación de esta propuesta suscita "sonrisas" interiores y exteriores de escepticismo o de rechazo porque parece ilusa y utópica. Lo más cómodo, desde la perspectiva de las teorías comúnmente usadas es colocar esta propuesta y a quien la formula "fuera de orden". Efectivamente, se trata de pensar desde fuera del orden conocido.

Una pista para avanzar en ese camino es recoger las intuiciones de las corrientes de pensamiento político venezolano arriba indicadas. Del positivismo es necesario recoger la intuición de la importancia de asegurar las condiciones básicas, económicas y sociales, para consolidar la ruta hacia la modernidad y la democracia. De aquí se desprende la responsabilidad de las élites en este proceso.

Del populismo modernizador es necesario rescatar la capacidad de involucrar a todo el pueblo en todas las dimensiones del proceso de constituir una sociedad moderna y democrática. Las organizaciones populistas consiguieron ordenar los esfuerzos de toda la población hacia un mismo horizonte social y político. Consiguieron hacer sentir a cada venezolano sujeto activo de ese proyecto, al mismo tiempo que empezaba a disfrutar de los beneficios de participar en él.

Este proceso democratizador tiene otra dimensión importante en la descentralización. Vale la pena distinguir, para acentuar, dos aspectos complementarios que la caracterizan:

- La descentralización como movimiento de acercamiento de las instituciones públicas y las estructuras de gobierno al ciudadano
- La descentralización como mecanismo de distribución de los mecanismos de decisión política, es decir, como forma efectiva de desconcentración del poder.

La primera dimensión ha significado, sin duda alguna, el inicio de un proceso, aún inconcluso, de establecer un Estado y unas formas de gobierno que están más cerca del ciudadano primero, porque reciben directamente las atribuciones y aprobación de los planes y programas de acción, y segundo, porque son responsables directamente frente a ellos y están obligados a rendir cuentas periódicamente de su gestión.

El proceso de desconcentración del poder, como dimensión clave de la descentralización, está estrechamente vinculado a la consolidación de la ciudadanía como base de la sociedad democrática. A lo largo de la historia la democracia se asocia a la división en muchas manos de los poderes públicos en contraposición a la unificación en una sola mano de los regímenes absolutistas. La clásica división de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Municipal ha sido la forma más frecuente de desconcentración del poder político para garantizar las condiciones mínimas del ejercicio de la democracia.

Avanzar en democracia en la Venezuela presente y futura requiere, entonces, desconcentrar aún más el poder político. En este sentido es que se entiende el paso de una democracia representativa a una democracia participativa. En una sociedad compleja como la nuestra, siempre serán necesarias diversas formas de representación para hacer posible el funcionamiento ordinario del Estado y de la sociedad política.

110 Arturo Sosa A.

Una democracia representativa se caracteriza por la mayor desconcentración del poder y por la mayor cercanía de los ciudadanos a la gestión y control de las instituciones públicas.

## EL PODER CAMBIA DE MANOS

La nota que define la actual coyuntura del país es la estrategia de Hugo Chávez Frías para asegurar las riendas del poder. Para desengaño de muchos de los que vimos en este año 1999 la oportunidad de impulsar cambios para mejorar las condiciones de vida de los venezolanos empobrecidos y dar pasos significativos en la democratización de la vida política, la ANC fue convertida por el propio Hugo Chávez en un momento táctico en su estrategia de golpear el "puntofijismo" hasta eliminarlo como contendor o interlocutor político, para tomar en sus manos el control definitivo del poder político. De este modo, el discurso del cambio sustituyó su horizonte de largo aliento por una visión de cortísimo plazo.

Después de diez meses de gobierno, el apoyo masivo a HCF, factor clave de su estrategia de obtención del poder, sigue dependiendo de su enfrentamiento a los responsables puntofijistas de la situación en la que se dieron las condiciones para su triunfo electoral en 1998, y su posterior ubicación como el único liderazgo con capacidad de convocatoria en el país. HCF y su círculo de confianza parecen estar convencidos de no poder iniciar una auténtica acción de gobierno, incluyendo las definiciones de política económica necesarias para la reactivación posible de la economía alarmantemente deprimida, hasta no tener completamente en sus manos las riendas del poder político.

Las claves del liderazgo de HCF, desde las cuales busca hacerse con el poder, son:

- Su relacion con el discurso socialmente inclusivo de la tradición democrático-populista en la política venezolana. Es el único discurso que convoca a los sectores empobrecidos a la participación política para lograr la justicia social y eliminar la corrupción. Sintoniza con viejas aspiraciones encarnadas por los partidos policlasistas del siglo XX venezolano.

- Representa el republicanismo cívico bolivariano que forma parte de la identidad ideológica de las Fuerzas Armadas Venezolanas desde el que se tienden puentes al bolivarianismo nacionalista de la cultura política popular venezolana y los movimientos de izquierda latinoamericanos. De al el apoyo masivo de la oficialidad de las FAN venezolanas, el apoyo masivo y la capacidad de diálogo con los "revolucionarios socialistas" de Colombia y Cuba.
- Su capacidad de aparecer como "muro de contención" de las tendencias anómicas y anárquicas presentes en la sociedad venezolana. El vacío de liderazgo político y social generado por el descrédito de los partidos y la inmadurez de la sociedad civil ha quedado lleno por HCF como líder personal, con muy buena comunicación directa, sin mediaciones organizadas, con la masa. De este modo, la estabilidad política mínima pende del liderazgo de HCF.
- Su capacidad de mantener abiertos los espacios políticos para el ejercicio de las libertades públicas, de hecho ejercidas por toda clase de personas y grupos de la sociedad venezolana.
- La reivindicación del nacionalismo y de posiciones autónomas en política exterior en la que se mezcla la reivindicación de la multipolaridad mundial y la integración latinoamericana con las relaciones directas con los Presidentes Clinton, Cardozo y Pastrana, al mismo tiempo que con Fidel Castro y los líderes de las FARC y el ELN.

Como parte de este proceso, el referendum del 15 de Diciembre tiene como primer objetivo la confirmación del liderazgo personal de HCF. La aprobación de la Constitución de 1999 ha pasado a un discreto segundo plano. Las inconsistencias e incoherencias de su texto, señaladas por los diversos sectores de la vida nacional, son reconocidas por los más cercanos partidarios de HCF. Él mismo lo considera como un texto imperfecto. Sin embargo, como está sirve para asestar un nuevo golpe a sus enemigos políticos y preparar las elecciones de los poderes públicos que le permitan alcanzar el control mayoritario del poder nacional durante el primer semestre del 2000.

Buscando lograr estos objetivos tácticos se aceleró el proceso de aprobación de la Constitución 99 para llegar pronto a las nuevas elecciones. De este modo, el referendum del 15 de Diciembre ha sido convertido en un momento de confirmación o rechazo del liderazgo de HCF.

112 ARTURO SOSA A.

Por su parte, los actores sociales y políticos, distintos a HCF, se han comportado poco políticamente. La discusión constitucional fue percibida como el momento de introducir en la Constitución las garantías a los intereses (legítimos) de cada actor social. Brilló por su ausencia una visión política, es decir, ubicada en el espacio de lo público, del Bien Común, o como quiera denominárselo y por consiguiente, no podía surgir una estrategia política de largo aliento que diera consistencia nacional a la elaboración del texto constitucional. También los actores sociales concibieron la ANC táctica y no estratégicamente. No fueron capaces de colocar sus aspiraciones particulares e inmediatas a un proyecto común y de envergadura histórica.

La posición frente al referendum está, entonces, cuasi-determinada por la evaluación de cuánto de los objetivos tácticos particulares se lograron y por las consecuencias previsibles de la aprobación de la Constitución "chavista" y los resultados que pueden preverse de las elecciones de Febrero o Marzo del 2000. Si esa evaluación da como resultado algún avance respecto de la actual, se empuja el sí. Cuando, por el contrario, se evalúa más cómodo el marco de 1961, se hace campaña por el no.

El bloque del sí, independientemente de las razones que tengan los que lo forman es reducido, por sus contrarios, a los propulsores acríticos del proyecto personal de HCF. El no, por su parte, es visto exclusivamente como los defensores de sus privilegios y del antiguo régimen. Como sociedad, no nos estamos dejando espacio para los matices. De nuevo, como hace un año ante la elección presidencial, pesan más las conductas emocionales que las racionales en las decisiones políticas, aunque se cubran de razones.

Existiendo muchas razones para considerar la Constitución 1999, presentada a Referendum aprobatorio, llena de defectos, muchos de ellos graves, a lo que puede sumarse la "frustración" por la oportunidad perdida, decidirse por el sí o el no requiere tomar en consideración la complejidad del proceso que vivimos y las consecuencias de cada uno de los posibles resultados.

El criterio fundamental sería aclararse sobre el resultado que ofrece mayores garantías de estabilidad política, dejando abiertas las posibilidades de ejercicio de las libertades públicas y evitando una situación de excepción, bien sea por ausencia de liderazgo, anomia, anarquía o golpe de fuerza.

Un resultado que genere vacío político, por tanto, produzca las condiciones para desatar las tendencias anómicas y anárquicas o un golpe de fuerza, es la vía segura a la dictadura militar sin espacios para el ejercicio de las libertades democráticas.

El vacío político puede producirse por varios motivos. Uno de ellos, bastante evidente, es la ausencia de liderazgo. En este momento el ejercido por HCF no tiene sustituto visible. Al menos no se percibe un liderazgo, grupal o personal, que garantice mayor estabilidad y mayores espacios democráticos.

Otro motivo es la frustración generalizada de la población por no alcanzar sus expectativas. El riesgo de frustración es mayor cuando existe un liderazgo personal, en gran parte soportado en la promesa de satisfacer variopintas expectativas particulares, más que políticas nacionales. El estilo de liderazgo de Chávez contiene el germen de esta enfermedad y corre el riesgo de hacer metástasis.

Es evidente que en una democracia es necesaria la confrontación entre opiniones distintas, reflejo del pluralismo propio de su esencia. En este sentido se puede entender la necesidad de una "oposición" al gobierno. Sin embargo, la democracia no se caracteriza por dividir a la sociedad en dos bloques, gobierno-oposición, sino por garantizar el espacio a toda la variedad de posiciones políticas que puedan darse en una sociedad y los canales efectivos para llegar a una decisión mayoritaria mediante el diálogo y la negociación, con la participación de todos los que quieran hacerlo.

Por consiguiente, es pertinente la pregunta sobre la conveniencia de convertir el referéndum del 15 de diciembre en el momento de la confrontación "definitiva" entre las fuerzas chavistas y las antichavistas. Si tiene que darse esta confrontación en algún momento, quizás no sea ésta la ocasión más apropiada, no sólo por la disparidad real de las fuerzas que pretenderían medirse, sino por el momento específico del proceso socio-político venezolano en él esa posibilidad aumenta la incertidumbre, endurece las posiciones y supone correr el riesgo de hacer más estrecho en lugar de ensanchar el campo de las posibilidades de participar en las decisiones políticas de mediano y largo plazo.

La consolidación institucional del liderazgo de HCF, en el marco de la Constitución 1999, obtenido en elecciones abiertas para los poderes nacionales, regionales y locales, podría ser el escenario más sano para una confrontación democrática de las fuerzas que no comulgan con sus ideas, proyecto político y modo

114 Arturo Sosa A.

de gobernar. Si se produce esa situación, HCF queda enfrentado a sus propias intenciones, sin "chivos expiatorios" que seguir sacrificando. Será el pueblo que lo respaldará electoralmente hasta esta situación ante quien tendrá que rendir cuentas de su gestión. Esta es la situación que se daría después de las elecciones de Marzo del 2000, si la Constitución 1999 es aprobada el 15 de Diciembre.

De allí en adelante, las expectativas acumuladas por personas, grupos y organizaciones en la figura de HCF, juzgarán sus acciones. En la satisfacción de esas expectativas, tan distintas y variadas que son objetivamente imposibles de cumplir por gobierno alguno, por bueno que sea, se juega HCF su pretendida reelección después del primer período de seis años de gobierno.

En esa situación, las tendencias anómicas y anárquicas seguirán presentes, por consiguiente, también las posibilidades de radicalización del gobierno de HCF, de golpes de fuerza o de explosiones sociales.

Por consiguiente, una vez lograda la consolidación institucional del poder político, la tarea prioritaria de HCF es definir una política económica capaz de reactivar la economía y ofrecer un horizonte de desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo. En la definición de esas políticas será posible participar en la medida en la que se mantengan abiertos los espacios de diálogo y negociación, lo más lejos posible de las "confrontaciones definitivas", que no son sino el modo de retroceder en la historia o despertar el fantasma de la anarquía política y los regímenes de facto.

Desde el punto de vista constitucional, la pregunta clave es si se considera la Constitución de 1961 sustantivamente mejor que la de 1999. No sólo porque más vale "malo conocido que bueno por conocer", sino porque ese marco es realmente mejor.

En una situación de estabilidad política y liderazgos institucionalmente consolidados existen mayores posibilidades de propiciar reformas de la Constitución 1999 en el sentido de darle mayor consistencia, coherencia y talante civil que en una situación de régimen de fuerza.

## Gobernabilidad

Aristóbulo Istúriz

- La exposición estará concentrada en el tópico de la gobernabilidad y la participación, ya que son temas fundamentales en este momento histórico que vive el país. El enfoque se realizará desde tres aspectos:
- I.- Marco teórico conceptual de lo que tiene que ver con la gobernabilidad y algunos elementos de la misma.
- 2.- Caracterización del caso Venezuela dentro del marco de gobernabilidad y los problemas que se han confrontado en estos últimos tiempos.
- 3.- Propuesta del día nacional constituyente, y así compartir lo referente a la participación, en búsqueda de la gobernabilidad como parte del texto constitucional, de parte de los venezolanos.

## ¿POR QUÉ EL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD?

Se trata de una situación en la cual un sistema o país están en una situación de alta perturbación, por la cual tiende a una situación de anarquía o conflictos sociales o la anomia como la llama Arturo Sosa, que es peor en cualquier situación conflictiva, porque hay diferencias que nadie controla. El país se ha visto afectado por esta

116 Aristobulo Iztúriz

situación de alta perturbación, de problemas, se nos ha ido de las manos, es por eso, que hoy el tema de la gobernabilidad es fundamental. En segundo lugar, ¿qué es gobernabilidad?, es una condición o cualidad que presenta un sistema que define la posibilidad o potencialidad que tenga el mismo sistema para ser manejado, conducido o administrado hacia el logro de los propósitos inherentes al mismo sistema, es decir, un sistema tiene un propósito de país o nación.

La gobernabilidad es una condición que tiene el sistema o en este caso el país, para definir cuál es la situación, potencialidades que el propio país tiene para ser conducido, manejado o para ser administrado para lograr el propósito que se plantea. Es necesario para ello conocer, qué elementos inciden en la gobernabilidad de un sistema, así como sus parámetros.

Esto permite fijar políticas, estrategias que sean aplicadas para buscar el control o para corregir el comportamiento, todo esto con el fin de facilitar la operatividad o gobernabilidad. El solo enunciado de que el sistema se torna ingobernable, las críticas, el "esto no sirve, somos unos flojos", son calificativos que indican que es necesario ir más allá de la crítica.

La gobernabilidad hay que verla en un contexto histórico, no es lo mismo hablar de gobernabilidad en el año 1960, o en el 58 ó en el 36, que hablar de gobernabilidad en la década de los años 90 en Venezuela, es decir que se responde a un momento determinado, y es necesario analizar la realidad del país.

A mi juicio hay que hablar de los componentes de la República que son tres: El Territorio, la Gente y el Estado, todos ellos conforman una república. El territorio es un mar potencial de la República, la población tiene que ver con su antropología, sociedad, historia; y el estado que sería las leyes, los valores y la justicia. Estos son los tres grandes componentes y es necesario analizarlos.

En segundo lugar, es necesario como tema el país pensar que es un ente conformado por la relación y la interrelación de estos componentes porque el territorio no está aislado del Estado y viceversa, hay intervención entre los factores y elementos. Para que exista una igualdad positiva de gobernabilidad es necesario que exista una relación armónica, equilibrada entre los distintos factores y en este caso hablamos de un país, de una República.

En tercer lugar para que exista un estado propicio para la gobernabilidad positiva, es necesario que exista en el sistema acuerdos, concertación sobre la

interpretación de los objetivos del propósito existencial a largo plazo del país y de la nación .

¿Para dónde vamos?, Tenemos que estar de acuerdo todos y así saber cuál es el rumbo. Esto es fundamental para la gobernabilidad.

En cuarto lugar hay que establecer una reafirmación de los principios básicos y propósitos que se recogen en un texto que es la Constitución nacional. Allí se plasma el proyecto de nación, porque allí están los propósitos que definen a la nación, y también cuáles son los lineamientos estratégicos.

En este caso estamos analizando la república, la del 61 y tiene vigente los propósitos de la Nación Venezolana. Es necesario redefinir estos principios a la hora de buscar una gobernabilidad positiva.

En conclusión, para que exista un estado de gobernabilidad de la sociedad es necesario una concertación armónica entre todos los actores e intereses que concurren y están presentes.

Venezuela tiene una crisis que viene desde antes, por ejemplo del dos de febrero, las manifestaciones, entonces hay que ir hasta el fondo de la situación, hay que ver las causas, la gente pierde credibilidad, por tanto no hay legitimidad, nadie cree en nada, el deterioro, la familia, la educación no funciona, qué ocurrió, por qué los golpes de estado?. Para responder a ello hay que ir a la reflexión.

Venezuela ha tenido un modelo económico rentista, petrolero, estatista, se ha vivido en una economía no productiva. Ese modelo económico generaba que todos los problemas tenían una respuesta a realazo limpio, entonces se dice que el país está en crisis.

Debido a esto se siente la necesidad de cambio, de ir de una economía rentista a una economía productiva, ahora lo político, económico está interrelacionado y le corresponde un modelo que es democracia Representativa, los partidos adquirieron tanto poder que absorbieron todo, y el pueblo no participaba; eso es lo que se llama la Soberanía que habla el artículo 4° de la moribunda del año 61, dice que reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio. Eso lo dio el modelo democrático de partidos, sucumbió el modelo de relación, el cual impuso relación entre el estado y la sociedad, entre el gobierno y la gente, entre el partido y el pueblo; y fue una relación caracterizada por el clientelismo, es decir, "LA JALADERA".

118 Arístobulo Iztúriz

Ese modelo político se fue deteriorando, y a nivel social, también produciendo mayor desempleo, menor calidad de vida, bajos salarios, pobreza; todos estos indicadores van creciendo en detrimento de la calidad de vida, y esto genera unos valores y más este país rentista en donde todo depende del Papá Estado, esperando que resuelva todo, no se tiene una mentalidad productiva, eso nos da valores como ciudadanos y se pierden llevando todo al facilismo, nadie hace nada, todo esperan que se lo den, es el menor esfuerzo. Todo esto, hay que sustituirlo por nuevos valores, por el trabajo, el esfuerzo, la constancia, la disciplina por la solidaridad, por el amor a la patria, amor a la gente.

Sustituir valores por otros, no se hace con un decreto, es un proceso que tienen que vivir los venezolanos. Hoy en día vivimos en un mundo interdependiente, que te relaciona con otros espacios y contextos.

Las telecomunicaciones lograron achicar todo aquello en tiempo y en espacio, haciendo que todo el globo sea un solo mercado, por ejemplo la computadora permite que desde Curiepe se logren comunicar con la bolsa de valores de Tokio y, compran acciones sin problemas. Esto hizo de todo el mundo un solo mercado, y eso se llama globalización, mundialización.

Todos los cambios requieren de un nuevo proyecto de país, por eso es necesario redefinir en paz y sin violencia.

Ahora, la credibilidad, la legitimidad y la responsabilidad, son tres elementos fundamentales para redefinir el proyecto de país y para ello se debe refundar la política.

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien lo ejerce de manera directa en la forma como está establecida en esta constitución y de manera indirecta a través de los órganos del pueblo.

Relegitimar los poderes públicos, ya que así lo plantea las bases iniciales de la asamblea nacional constituyente establecía en el artículo 1°

"Elaborar las bases políticas para una nueva República, etc.". Se trata de aprobar un nuevo texto constitucional y de darle la condición a todos sus niveles, a que el pueblo decida quienes deben estar.

La propuesta está en marcha, y para ello se dijo que debemos estar en una democracia participativa, entonces se debe analizar algunos textos de la constitución, y se propone una legitimación de los poderes públicos.

Lo primero de una constitución es el preámbulo donde están los lineamientos estratégicos, que es la llamada República Bolivariana de Venezuela.

Para ir a un nuevo proyecto de país se tiene que definir como un país, una sociedad democrática participativa. Asímismo hay que tomar en cuenta a la sociedad protagónica, y hablar sobre algunos líneas de valores que son el derecho a la vida, a la educación, asegurar la convivencia, el imperio de la ley. Esta línea de valores es asegurar derechos a la cultura, trabajo, igualdad, promover la cooperación pacífica entre las naciones, se debe consolidar la integración latinoamericana en correspondencia con la mundialización y así garantizar los derechos humanos.

Somos un estado unitario centralizado y se tiene ahora que construir un estado federal descentralizado. La Soberanía Nacional la define el art. 5°, como aquella que reside intransferiblemente en el pueblo, quien ejerce directamente la forma imprevista en la constitución la ley. Este artículo es el que le da la participación directa a la gente.

La Constitución dicta normas y hay que reglamentarlas a través de la ley de participación. No hay enmienda sin participación del pueblo.

# Educación y desarrollo sustentable

Dr. Leonardo Carvajal

#### LOS CRITERIOS BÁSICOS

Desarrollo sustentable es algo más que el crecimiento favorable de algunos indicadores macroeconómicos obtenidos durante un cierto tiempo por un país. Eso podría ser un mero bum o estallido económico, tan efímero como una noche de fuegos artificiales. El desarrollo sustentable supone una integración armónica entre el crecimiento económico y las variables que aluden al bienestar social y a la capacitación permanente de la población. Porque el éxito económico de unos pocos combinado con la miseria de muchos no es propiamente el desarrollo de la sociedad y, por lo tanto, no asegura la estabilidad política y la gobernabilidad, con lo cual la sostenibilidad del modelo se pone en cuestión.

También es importante señalar que si los bienes y servicios que producen las sociedades se obtienen merced a un uso agresivo e irracional de los recursos de la naturaleza, en el largo plazo histórico no podría haber desarrollo sustentable para nadie. Valga citar al respecto un par de botones de muestra, precisamente en Guayana, la región de los grandes ríos y de las selvas, ya que, según las Naciones Unidas, "...la disponibilidad mundial de agua se ha reducido de 17 mil metros cúbicos per cápita en 1950 a 7 mil en la actualidad" <sup>1</sup>. Igualmente, se indica que "Desde 1970 la superficie

122 Leonardo Carvajal

forestal por (cada) mil habitantes se ha reducido de II,4 kilómetros cuadrados a 7.3"<sup>2</sup>.

Siendo pues el del desarrollo sustentable un modelo altamente complejo en el que se deben ir entrecruzando de manera virtuosa tantas variables, con tantas reorganizaciones o reingenierías como fuese haciendo falta a través del tiempo, sería necedad atribuirle al factor educativo el carácter de panacea para asegurarlo. No plantearé pues, ningún axioma iluminista y maximalista al estilo de "Educad, educad, que todo lo demás os será dado por añadidura". Porque se requiere un haz de criterios rectores y un cuerpo de políticas de Estado sobre los asuntos medulares que se mantenga en el tiempo, para alcanzar y mantener el objetivo deseado del desarrollo sustentable.

Lo que sí es cierto es que la evaluación de las experiencias exitosas en el proceso de desarrollo de distintos países en el tiempo contemporáneo, ha demostrado que un fuerte y bien enfocado impulso a la educación ha formado parte de todas esas experiencias. Y podría decirse que la educación, sea cual sea el perfil específico de cada modelo en particular, siempre está presente de manera destacada. Lo cual equivale a decir que más allá de las distintas combinaciones de cartas que cada sociedad baraje para mantenerse en juego y ganar, en todas y cada una de ellas la educación es el comodín.

Así Alain Mingat, en su estudio sobre las economías asiáticas de alto rendimiento, encontró que "... han sido tan exitosas en las últimas décadas porque enfatizaron la inversión en la educación primaria..." <sup>3</sup>. Y "... no sólo lograron tempranamente la cobertura en la educación primaria sino que, simultáneamente, proporcionaron una educación de gran calidad" <sup>4</sup>.

A su vez y en un plano más general, Manuel Castells aludiendo a las dificultades de construir una teoría global sobre este tiempo de transición civilizatoria indica

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 1998*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998, p. 4.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Alain Mingat. "Costo y financiamiento de la educación en economías asiáticas de alto rendimiento", en: Varios. Financiamiento de la educación en América Latina, PREAL-UNESCO, Santiago de Chile, 1998, p. 101.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 103

que, sin embargo, todas las investigaciones e interpretaciones "... están de acuerdo en la centralidad de la generación del conocimiento y procesamiento de la información como las bases de la nueva revolución socio-técnica" <sup>5</sup>.

Y ello es así porque se ha transformado el paradigma del modelo de producción económica generándose, según Carlota Pérez,

un proceso de transición de la producción en masa, intensiva en energía y materias primas, a la producción flexible y adaptable, intensiva en información y materia gris (...) un modelo de producción que tenía a las rutinas óptimas como meta, a un modelo que ve en el constante cambio técnico su rutina principal <sup>6</sup>.

Y porque cuando hablamos de paradigmas y modelos podemos tener la tendencia a creer que los planteamientos son lejanos y meramente teóricos, permítaseme decir que esto del cambio técnico como rutina principal significa que, como describe Ignacio Avalos, el 40 por ciento de los productos que usan las empresas y las personas actualmente, desaparecerán del mercado, por obsolescencia, en cinco años, mientras que el 50 por ciento de los que se venderán en los próximos diez años, todavía no ha sido inventado <sup>7</sup>.

Es que vivimos en una nueva era, la del conocimiento. Peter Drucker asienta en relación con la economía mundial que: "Las industrias que en los últimos cuarenta años han pasado a ocupar el centro de la economía son aquellas cuyo negocio es la producción y la distribución de conocimientos y no la producción y la distribución de objetos" <sup>8</sup>.

Todo esto desemboca en la conclusión que el novelista y ensayista Carlos Fuentes destaca: "... todos están de acuerdo en que la naturaleza del progreso en el siglo XXI dependerá, ante todo, del factor educativo. La educación como base de conocimiento. El conocimiento como base de información. La información como

<sup>5</sup> Manuel Castells. "Flujos, redes e identidades: Una teoría crítica de la sociedad informacional", en: Manuel Castells *et alii. Nuevas perspectivas críticas en educación,* Ediciones Paidos, Barcelona, 1994, p. 15.

<sup>6</sup> Carlota Pérez. "Nuevo patrón tecnológico y educación superior: Una aproximación desde la empresa", CIID-CRESALC. *Retos científicos y tecnológicos*, vol. 3, 1991, p. 32.

<sup>7</sup> Ignacio Avalos. "Más materia gris que materia prima", El Diario de Caracas, 01-03-1993, p.3.

<sup>8</sup> Peter Drucker. La sociedad post-capitalista, Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1994, p. 198.

124 Leonardo Carvajal

base de desarrollo" <sup>9</sup>. Es por ello que, según Fuentes, "Sin la educación, sin el magisterio, jamás salvaremos los valores del pasado ni alcanzaremos los del porvenir. Ese es el tamaño del desafío. Ese es el tamaño de la esperanza" <sup>10</sup>.

Ahora bien, destacar que el conocimiento se considere como el principal factor del nuevo paradigma productivo y que la educación es el comodín de todo modelo de desarrollo sustentable, no implica por mi parte la afiliación a cualquier tipo de reduccionismo. Porque ni el desarrollo sustentable se podría asentar tan sólo en unas estupendas políticas educativas, tal como señalé desde el pórtico de esta exposición, ni las finalidades de la educación podría supeditarse exclusivamente al crecimiento económico.

Porque postulo, tal como señalaba hace varios años en el I Encuentro Nacional de la Sociedad Civil <sup>II</sup>, que el principal fin de la educación ha de seguir siendo formar a la persona y al decirlo se alude a una gama muy amplia de opciones filosófico-antropológicas, las cuales deben respetarse bajo el criterio de un sano pluralismo. Porque hay muchas maneras de entender lo que es la persona humana y sus finalidades existenciales. Ocurre, sin embargo, que en el terreno político y económico sí hay coincidencias en que la educación debe formar al ciudadano apto para participar en nuevos y más exigentes procesos democratizadores y debe, también, formar al productor y ya no más al empleado, al burócrata improductivo o a especímenes similares.

En síntesis, la educación debe formar a la persona, al productor, al ciudadano. En tal sentido, muchas organizaciones de la sociedad le propusimos a la Asamblea Nacional Constituyente un cuerpo de siete artículos (sin que fuesen acogidos o siquiera discutidos con nosotros), en el primero de los cuales se caracterizaba a la educación como "... el proceso permanente de formación a lo largo de toda la vida de las personas, en el que se interrelacionan las etapas formales de escolaridad con las

<sup>9</sup> Carlos Fuentes. Por un progreso incluyente, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales, México, 1997, p. 39.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 41

<sup>11</sup> Leonardo Carvajal. "Apuntes para la transformación educativa", *Encuentro y alternativas*, tomo 2, UCAB, Caracas, 1993, p. 595.

experiencias laborales, sociales, culturales, religiosas y de interacción con los medios de comunicación e información, entre otros" 12.

En cuanto a sus finalidades, postulamos en otro artículo que son:

... dotar a las personas con los saberes básicos de una cultura general en lo humanístico y en lo científico-tecnológico; estimular el deseo y las capacidades de aprender y de crear con afán de excelencia; fortalecer la sensibilidad estética y ecológica y promover un sano desarrollo emocional; preparar para el cambio continuo en todas las esferas de la vida y formar para trabajar en equipo; capacitar para producir y para emprender; incitar a la participación en la vida social y política en marcos democráticos; enfatizar la dimensión moral de la personalidad, estimulando el desarrollo de una libre y recta conciencia y promoviendo el respeto y la solidaridad hacia los demás seres humanos; procurar un sano equilibrio entre la necesaria apertura a las distintas culturas de Latinoamérica y del mundo, por una parte, y el arraigo dinámico en los valores históricos de la propia localidad, etnia, región y nación, por la otra <sup>13</sup>.

## ¿FORMA NUESTRA EDUCACIÓN CIUDADANOS PRODUCTIVOS?

Hemos estado anclados en enfoques idealistas y románticos sobre la misión de la educación. José Ignacio Cabrujas se refirió alguna vez, con su característica vehemencia e intuición, al asunto en un artículo que denominó "Estudia niño" <sup>14</sup>, usando el título de un poema del siglo XIX, de Elías Calixto Pompa, el cual las maestras de su niñez le hacían recitar continuamente. Ese poema comienza así:

¡Estudia! Y no serás cuando crecido ni el juguete vulgar de las pasiones ni el esclavo servil de los tiranos.

<sup>12</sup> Leonardo Carvajal. *Educación y Constituyente*, (Cuadernos de discusión, 6), Centro Gumilla-ILDIS, Caracas, octubre de 1999, p. 3. Publicado como encartado en el semanario *Quinto Día*, 15 al 21 de octubre de 1999.

<sup>13</sup> Ibidem, p.4.

<sup>14</sup> José Ignacio Cabrujas. "Estudia niño", El Diario de Caracas, 25-09-1993, p.3.

126 Leonardo Carvajal

Según Cabrujas, de ese enfoque intelectualista y abstracto de la misión de la educación, alejada de la dimensión de la capacitación para la producción de la vida material, no podría salir una orientación práctica que llevase

... a los tiernos infantes federales a dedicarse con ahínco a la ingeniería hidráulica o a una incipiente agronomía, tan necesaria en aquel país desolado. ¡Estudia! decía con admiraciones fieras. ¿Qué estudio, Don Elías? ¡Lo que te ponga el maestro en el pizarrón, so pendejo, con tal de que no te vuelvas ni un juguete vulgar de las pasiones ni un esclavo servil de los tiranos! <sup>15</sup>

En esa tónica, sigue diciendo Cabrujas, "Tiene la educación en Latinoamérica, posiblemente al igual que en Africa, un primordial sentido de redención ética antes que material o tangible" <sup>16</sup>. Y es por eso que, sigo citando a Cabrujas,

La escuela, aquella que Lorenzo Barquero recomienda como única salvación del llano, en lugar de una fábrica de mozzarellas, iba a ser la matriz, la verdadera madre del futuro ciudadano demócrata y comprometido, negador de la barbarie, hombre de deberes y derechos. ¿Qué iba a formarlo? Nadie lo sabe. ¿Qué materias y métodos lo convertirían en alguien capaz de crear una sensata prosperidad o una mínima información para que los gringos no nos estafaran con el petróleo? Menos estaba por verse un resultado casi ritual, de tan seguro, tan pronto se les revelara a todos los futuros venezolanos junto a una química obtusa o una biología asombrada, que los poderes eran tres {ahora son cinco} y el país uno, que el presidente era cosa de quinquenio {ahora es sexenio y con reelección}, que los diputados representaban a la gente, que Perez Bonalde era un gran poeta y el General Bermúdez un valiente capaz de hacer temblar a los españoles. Estaba por verse, pero jamás se vio... <sup>17</sup>.

## Concluye Cabrujas señalando que:

Latinoamérica ha educado un ideal, de allí que a la hora de una catástrofe como podría ser el pago de la deuda externa, la necesidad de expandir nuestros mercados, el estado del material quirúrgico en la Maternidad Concepción Palacios o la masacre de sesenta yanomamis al sur de Venezuela, nuestra respuesta es tradicionalmente estúpida e incolora, apenas principista pero esencialmente inútil <sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Idem.

Y tan alejado ha estado el ethos de la educación del mundo de la producción y del trabajo que, todavía para 1999, no nos percatamos que la misma práctica pedagógica escolar es un trabajo. Porque, como señala el diccionario, trabajar es "Procurar sostener alguna cosa o fin con actividad y cuidado" o "Ejercitar una actividad ajustándola a un método y a un orden" o, también, "Ocuparse con empeño en alguna cosa esforzándose por conseguirla" <sup>19</sup>.

Es pues, la vida escolar un trabajo <sup>20</sup>. No es un entretenimiento, no es un pasatiempo, no es un happening de imprevisibles consecuencias, no es una experiencia azarosa. La actividad educativa en cuanto que implica método, orden, secuencia, premeditación, perseverancia, disciplina, esfuerzo, organización, propósito, es justamente una verdadera labor educativa, expresión que solemos usar sin desentrañar toda la fuerza que el vocablo tiene. Porque "labor" no es otra cosa sino "la acción de trabajar y el resultado de esta acción".

¿Cómo se desarrolla la labor escolar entre nosotros? Mediante actividades muy pobres pues consisten mayoritariamente en ejercicios rutinarios que se copian en las pizarras o se dictan a los niños. También se llena gran parte del tiempo con dictados entresacados de los textos que poseen los alumnos. Y cuando se presentan conversaciones o dinámicas interactivas, una de nuestras investigadoras que por mayor tiempo ha observado las clases de nuestras maestros, Aurora Lacueva, señala que asumen mayoritariamente dos tipos:

El primero es el interrogatorio canalizante: el docente quiere que los alumnos lleguen a una cierta conclusión, y les va lanzando preguntas para que desemboquen en ella sin remedio. Es una mayeútica devaluada, pues lo obvio de la guía prohibe todo razonamiento e invita a seguir a ciegas el camino trazado por el educador (...). El segundo tipo de discusión es el que podría llamarse 'intercambio de ignorancias'. Temas que se suponen tocan la experiencia vivencial del estudiante se tratan mediante una discusión sin mayor preparación ni consecuencias, en la cual los alumnos exponen clichés, ideas comunes erróneas, obviedades. Es decir, intercambian sus ignorancias. <sup>21</sup>"

<sup>19</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

<sup>20</sup> Leonardo Carvajal. "El trabajo educativo", en: Varios. *La cultura del trabajo*, Fundación Sivensa-Ateneo de Caracas, Caracas, 1996, p. 42

<sup>21</sup> Aurora Lacueva. "Por una didáctica a favor del niño", *Cuadernos de educación*, número 144, Editorial Laboratorio Educativo, Caracas, septiembre de 1993, p. 14.

128 LEONARDO CARVAJAL

Entre los centenares de dispersos objetivos que intenta cubrir el trabajo escolar pareciese que el principal sea el que el tiempo transcurra y que parezca que se cumplió con la labor. Cualquier parecido con la lógica posterior del burócrata que aparenta trabajar en la oficina gubernamental o privada no será, desde luego, una simple coincidencia. Y el que parezca que se cumple con la labor deseable tiene que ver, para esta perversa lógica, con que a la vista de un externo, que puede ser el director, un supervisor u otro colega, los alumnos estén haciendo algo y que sobre todo, estén en orden. Porque, según John Holt, "Estarse quietos" y "Callarse" parecen ser las grandes consignas de la escuela <sup>22</sup>.

Así, la vida escolar se convierte en el fastidio escolar. Y el trabajo escolar se desdibuja en la apariencia del trabajo. Existen muchos síntomas que nos revelan lo tedioso de la labor escolar y que a su vez, expresan un mal uso del tiempo. Hay que entender que más allá de la retórica, los estudiantes aprenden de las actitudes y de los hechos. Y uno de los más usuales es el de las exageradas interrupciones del trabajo escolar, lo cual desvaloriza el uso eficiente del tiempo, noción clave para el sentido de la productividad. Un investigador, Jorge Klein, registra lo siguiente:

Una de las situaciones que más nos alarma es el uso que se hace del tiempo en el aula. En aquellos salones en los cuales la observación coincidió con la hora de inicio de actividades del turno correspondiente, generalmente se perdían los primeros l5 minutos en aspectos organizativos: entrada al salón, acomodo de los pupitres, pasar la lista, preparación de los útiles, etc. Cuando ya el maestro estaba iniciando la actividad, comenzaban las interrupciones: el reparto de leche, un bedel que traía café para la maestra, dos o tres representantes que venían en diferentes momentos para conversar con la maestra, la visita de un directivo o la visita de una maestra de otro grado. La impresión que tenemos es que las interrupciones son un hecho ya rutinario y constituyen un hábito. Los niños esperan estos momentos para charlar, jugar y pasear dentro del salón. Entendemos con tristeza que esto les sirve para romper la monotonía de las actividades que venían haciendo. En un aula contamos en 90 minutos de observación hasta 8 interrupciones... <sup>23</sup>

Ante este cuadro dominante planteamos que si las nuevas generaciones se mal educan en relación con el manejo del tiempo en función de los logros que tienen

<sup>22</sup> John Holt. *El fracaso de la escuela*, Alianza Editorial (El libro de bolsillo, 667), Madrid, 1977, p.26.

<sup>23</sup> Jorge Klein. "¿Qué se enseña y cómo se enseña en la escuela básica?", Magazine *Educación para todos*, número 12, 04-07-1992, p.4. Encartado en el diario *El Universal*.

que obtener, ¿cómo esperar que cuando pasen del trabajo escolar al trabajo en la oficina o en el taller vayan a cambiar radicalmente y, entonces sí, por una misteriosa transmutación, asuman actitudes favorables a una creciente productividad? ¡Lo que ellos aprendieron es que el tiempo se podía despilfarrar y que poco importaba el logro o no de los objetivos que se pretendían alcanzar!

Se están realizando así los primeros trabajos mal hechos de la vida. Y se acostumbran, además, a que el "control de calidad" no lo realice la misma persona que hizo el trabajo sino el otro, el capataz o supervisor educativo, el docente... Se interioriza un tipo de expectativas, de aspiraciones, de auto-exigencias, mediocre. Y se le siembra en el alma a los estudiantes la base de una actitud ética fraudulenta. Lo que aprende no es a querer el bien, la perfección, la auto-estima, ganada en base de logros conseguidos con esfuerzo y perseverancia. Aprende a depender de otros, aprende a tratar de contentar medianamente las expectativas de los otros, de sus superiores, aunque para ello tenga que trampear.

Como apunta de manera cáustica John Holt:

Lo que desea la escuela son respuestas acertadas y el niño aprende un sin fin de estratagemas para sacarle dichas respuestas al profesor, para hacerle creer que sabe algo que no sabe. Aprende a engañar (...). Aprende a hacerse perezoso. Antes de entrar en la escuela trabajaba hora y horas, por voluntad y sin pensar en recompensas, en la tarea de descifrar el mundo y adquirir competencia en él. En la escuela aprende, como cualquier chupatintas o trabajador a la fuerza, a no trabajar cuando el jefe no está mirando, a saber cuándo está mirando, a hacerle creer que trabaja cuando sabe que está mirando (...). Se habla mucho de la enseñanza de valores democráticos. Lo que los niños aprenden verdaderamente es una esclavitud práctica" <sup>24</sup>.

Pocos ciudadanos estamos formando y en cambio muchos sumisos y, también, unos cuantos individualistas resentidos. Habría que hacer la fenomenología de la vida escolar, analizar los horarios, el mobiliario, la disposición espacial de los docentes y los estudiantes en el aula, la rigidez de los programas, las rutinas de los textos, los rituales para el control del orden, las perversiones de la evaluación y las didácticas de

<sup>24</sup> John Holt. Op. Cit., pp. 24-25.

130 Leonardo Carvajal

enseñanza que otro investigador, Arnaldo Esté, sintetizó en la frase "lo pedagógico se viste de sanción", por lo cual se atreve a calificar a nuestra educación de punitiva<sup>25</sup>.

Ello permitiría entender a cabalidad el juicio que formula Aurora Lacueva:

La vida en el aula prepara mucho más para la dictadura que para la democracia. No es sólo en los momentos de regaños o de sanciones que vemos el carácter dictatorial de nuestra escuela. Es el mundo escolar en su totalidad el que enseña a ser pasivo, a obedecer sin más, a estar aislado esperando órdenes <sup>26</sup>.

Ello es grave porque a una democracia no la hacen tal las leyes que tenga ni el talante de sus magistrados, sino el modo en que actúen sus integrantes. Y estos pueden actuar como inquilinos en un territorio, o como súbditos de cualesquiera forma arbitraria de mando existente, o como "cimarrones" irrespetuosos de cualquier forma de convivencia organizada. Sólo existe democracia donde existen ciudadanos.

El rol que desempeña la escuela en este sentido es el más importante de todos. Porque ella es, ni más ni menos, que el primer espacio de actuación pública en el que se sumerge un niño, el primer espacio de encuentro con la sociedad, es decir, con los otros, con los extraños, con los que no pertenecen al estrecho círculo de lo consanguíneo, de lo familiar. La escuela es el primer y continuo encuentro con lo no-familiar, el espacio y el tiempo del aprendizaje para la convivencia social.

La escuela, en tal sentido, es indispensable para la creación de una democracia. Ello a partir del axioma de que todo orden social es una construcción humana, como bien señala José Bernardo Toro. Y siendo la democracia un invento, una creación de los hombres, "es necesario enseñarla y es necesario aprenderla" <sup>27</sup>. Ese aprendizaje guiado, en la escuela, debe ser la principal preocupación de una sociedad que aspire a ser democrática o a perfeccionarse como tal. Fernando Savater lo razona así:

... la democracia no consiste solamente en respetar los derechos iguales de los ciudadanos, porque los ciudadanos no son un fruto natural de la tierra que brota espontáneamente sin más ni más. La democracia tiene que ocuparse también de

<sup>25</sup> Arnaldo Esté. El aula punitiva, segunda edición, Tebas, Maracaibo, 1996, p.235.

<sup>26</sup> Aurora Lacueva. Op.cit., p.19

<sup>27</sup> José Bernardo Toro. *Educación para la democracia*, documento de trabajo, Santafé de Bogotá, 1998, p.4.

crear los ciudadanos en cuya voluntad política apoya su legitimidad, es decir, tiene que enseñar a cada ciudadano potencial lo imprescindible para llegar a serlo de hecho <sup>28</sup>.

No es fácil educar para la democracia. Como en el viejo relato épico, la educación debe maniobrar entre la Escila del individualismo cimarrón y la Caribdis del adocenamiento sumiso. Pero debe intentarse porque, como bien señala Luis Ugalde:

No puede haber una República sin que haya ese proceso moral en el que crecemos del yo aislado e individual hacia el 'nosotros' del compromiso asumido para producir el bien común. Tampoco hay ciudadanía, sino inhumana tiranía, donde el yo es negado bajo el pretexto de afirmar un nosotros colectivo <sup>29</sup>.

#### ALGUNOS CRITERIOS PARA UN MODELO EDUCATIVO SENSATO

Sin pretender, ni mucho menos, agotar el asunto, adelanto algunos criterios que pueden ser útiles para una discusión sobre políticas educativas, seleccionados del conjunto de propuestas que formulé hace varios años en el I Encuentro Nacional de la Sociedad Civil.

Formar a una persona según los cánones de una democracia participativa y de una economía competitiva supone modificar las prioridades. Nuestra educación debe generar prioritariamente valores y debe estimular, mediante las vivencias, actitudes. También debe ocuparse, por supuesto, de lo intelectual. Pero haciendo el centro de sus preocupaciones el desarrollo máximo posible de las habilidades de pensamiento, enseñar a pensar con rigor y creatividad. Además debe proporcionar un conjunto verdaderamente básico de conocimientos y destrezas, según los niveles y modalidades de estudio.

¿Qué valores? Sin pretender agotarlos, indico algunos que me parecen importantes y compartibles: la noción de la dignidad personal y la de los demás; el

<sup>28</sup> Fernando Savater. El valor de educar, Editorial Ariel, Santafé de Bogotá, 1997, p.174.

<sup>29</sup> Luis Ugalde. *Educación y producción de la Venezuela necesaria*, Ediciones Fundación Polar-UCAB, Caracas, 1997, p. 148.

132 Leonardo Carvajal

prurito de querer hacer las cosas lo mejor posible, para sí y para los otros; la honradez intelectual y moral; la conciencia de que no se quiere verdaderamente algo si no se asume una defensa o una búsqueda activa en su favor.

¿Qué actitudes? Aquellas que son hoy y hacia el futuro particularmente requeridas por las nuevas dinámicas del desarrollo político y económico, y que distintos autores van desgranando, con simetría concordante, en sus análisis y propuestas. Así, por ejemplo, Thierry Gaudin indica que se requiere una enseñanza basada no en "... la imitación de modelos sino en la invención, no en la pasividad y la docilidad sino en la iniciativa y la creatividad, en suma, una enseñanza adaptada al movimiento y la complejidad" <sup>30</sup>. Levin y Rumberger, por su parte, destacan la importancia de aprender a aprender cooperativamente y de preparase para adaptarse a los cambios<sup>31</sup>.

¿Qué capacidades y qué estilo de funcionamiento intelectuales? Según Levin y Rumberger, se trataría de la capacidad de razonamiento y de resolver problemas <sup>32</sup>. Según Gaudin se tratará no de aprender datos fácticos, sino de adquirir las bases metodológicas que permitan encontrarlos, que permitan orientarse en la búsqueda y establecimiento de relaciones de saber <sup>33</sup>.

En suma, necesitamos un sistema escolar que enfatice muchísimo menos la homogeneidad de contenidos y estilos y de amplia cabida a la flexibilidad y la innovación. Las organizaciones escolares deben adquirir la capacidad de aprender, lo que supone su constante revisión y modificación. Si los estudiantes no pueden vivenciar tales procesos en el seno del aparto escolar, tendrán muchas dificultades para entenderlos y practicarlos en las organizaciones económicas donde posteriormente trabajarán.

Se debe entender que el incremento de la calidad de la oferta educativa en los primeros niveles del sistema escolar representa la mejor contribución a la equidad social, puesto que ella garantizaría una mayor retención escolar y una mejor formación

<sup>30</sup> Citado en: CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, 1992, p.116.

<sup>31</sup> Henry Levin y Russell Rumberger. "Educación, trabajo y empleo en los países desarrollados: situación y desafíos para el futuro", *Perspectivas*, Vol. XIX, N° 2, 1989, p.240.

<sup>32</sup> Ibidem, p.226.

<sup>33</sup> Citado en: CEPAL-UNESCO. Op. Cit., p.115.

de los sectores más pobres de la sociedad. La democratización de la educación no debe asumirse tan sólo como el aumento de la cobertura matricular, sino también como la mejora drástica de la calidad de la oferta escolar. Esto implica reorientar tajantemente la injusta distribución de la inversión educativa del Estado a favor de esos niveles.

Se necesita que el Estado refuerce sus propias responsabilidades con la educación, pero reconociendo el hecho y el derecho de que los agentes educativos son y deben ser múltiples. En relación con ellos, el Estado ha de ser más un orientador, promotor, catalizador, que un controlador. Lamentablemente, el espíritu que dominó al respecto en la confección del proyecto de Constitución Nacional se mantuvo casi inalterablemente fijado al punto fijo del paternalismo acaparador de competencias del Estado en esta materia.

# Las políticas educativas, ¿qué hacer?

Mariano Herrera

El presente documento tiene como finalidad presentar de manera sencilla y clara los problemas que aquejan nuestro sistema educativo, y en particular la educación básica, para terminar con algunas propuestas, seguidas de ciertas condiciones para que dichas propuestas puedan materializarse.

Empiezo argumentando la importancia de la escuela y del Estado para garantizar una educación que cumpla con las expectativas y los mandatos de la sociedad a la que se deben. Allí mismo intento enfocar aquellos aspectos que han incidido y siguen afectando el funcionamiento de las escuelas y por lo tanto los resultados en cuanto a rendimiento y dominio de competencias por parte de los alumnos. Sin pretender exhaustividad, traté también de identificar causas directas de los problemas descritos, en particular la debilidad del Estado.

Luego intento aportar algunas propuestas ligadas a los problemas y las causas mencionadas en la primera parte, no sin denunciar las actuales condiciones que seguirán impidiendo todo tipo de mejora, si no se atacan de raíz. Y algunas de ellas responsabilizan directamente a los partidos políticos. Otras, se refieren a las incoherencias presupuestarias.

Por último, se mencionan aspectos tales como la cobertura del preescolar y los problemas que afectan la educación media. El documento no toca el tema de la educación superior, que requiere tratamiento especial.

136 Mariano Herrera

## 1) LA ESCUELA FUNCIONA MAL POR EL ABANDONO MORAL Y FÍSICO EN EL QUE SE ENCUENTRA.

Nada sustituye a la escuela. El paso por la escuela es fundamental porque en ella se basa todo el aprendizaje posterior y permite o no aprovechar las otras instancias y agencias educativas que existen externas a ella. Y la crítica al Estado docente es que la escuela actual, que está bajo su responsabilidad, ha fallado y está fallando en su misión y en sus responsabilidades educativas. Todo parece indicar que el Estado tal y como está estructurado y organizado hoy, no es capaz de garantizar que la escuela cumpla con su función social.

En efecto, aparte de la función de cobertura, es decir, de garantizar la inscripción inicial de casi todos los niños en edad escolar, la escuela venezolana presenta un severo deterioro, mil veces diagnosticado y denunciado desde las más diversas tribunas. Parece que si algo hoy es consensual en Venezuela es el deterioro de la calidad de la educación.

### Abandono n°1: El aprovechamiento del tiempo

En las escuelas se trabaja muy poco tiempo. Apenas medio día por día y menos de la mitad de los días del año (El calendario oficial es de 180 días, aunque recientemente se aumentó a 190 días). Pero además, ese medio día es muchas veces mucho menos. Primero porque las escuelas despachan a los niños o les anuncian que al día siguiente no habrá clases, con bastante frecuencia. A menudo porque no hay agua, o porque hay consejo de docentes, o porque hay huelga de transporte público, y la lista puede ser larga. Es decir, hay días de clases pero no hay clases.

A veces la escuela sí está abierta pero falta uno o más docentes. Entonces sus alumnos o bien son despachados a sus casas a primera hora, o bien se quedan con alguien que, o no puede, o no sabe ocuparse de ellos. También sucede que el docente llega tarde. Entonces se descontrola el salón y cuando el maestro o la maestra llega, pierde tiempo llamando la atención y controlando el grupo. Como muchos docentes trabajan doble turno o más, y además estudian, con frecuencia no han preparado

bien sus clases. Deben improvisar o poner a los niños en "auto-estudio", mientras ellos corrigen algo para la tarde o terminan un trabajo para sus propios profesores en la universidad. Hay pues docentes pero no hay docencia.

Nada de esto es supervisado, aunque el director es, según la norma, el "supervisor nato", y aunque existe un cuerpo de supervisores por distrito y por sector de cada distrito, nadie supervisa a nadie. Es decir, hay supervisores pero no hay supervisión.

Las escuelas están pues abandonadas. El abandono consiste en que los docentes no se ocupan de sus alumnos, los directores no acompañan a los docentes, los supervisores no visitan a las escuelas y la cadena puede seguir así, en una cadena de servidores públicos que no ofrecen servicio.

### Abandono Nº 2: Abandono físico

Además las escuelas están físicamente abandonadas. Con excepciones muy honrosas, las escuelas no han sido mantenidas en lo que respecta a su infraestructura desde hace mucho tiempo. Están pues que parecen escuelas de Bosnia o de Kosovo en la que han caído misiles y bombas. Troneras en los techos y en las paredes, filtraciones y goteras por todas partes, ventanas rotas o sin vidrios y pare Ud. de contar. Por supuesto, también, salvo muy honrosas excepciones, han sido abandonadas en su dotación. Los pupitres siguen siendo los mismos de hace I5 ó 20 años, por lo tanto están rotos o en muy mal estado, las bibliotecas escolares son pobrísimas y muy poco usadas, en el aula hasta los pizarrones están desconchados y a veces no hay ni tiza.

Las condiciones de trabajo son pues infames. Y eso que no me he referido a problemas más graves como las deficiencias en la formación de los docentes, situación que estos últimos reconocen y de la cual son víctimas y no responsables. Las universidades e institutos de formación docente han descuidado su especificidad. Y eso ha tenido dos consecuencias: que ya no son institutos competentes ni confiables para formar docentes, que los docentes no disponen de herramientas conceptuales y metodológicas para hacer bien su trabajo.

138 Mariano Herrera

Además, los proyectos iniciados por el Ministerio de Educación carecen de la continuidad suficiente como para ser eficaces. Son interrumpidos cada vez que hay cambios de gobierno o simplemente de ministro.

### 2) DOS TIPOS DE CRÍTICA AL ESTADO DOCENTE

Todo lo anterior es lo que para mí explica el severo deterioro de nuestra educación, denunciado en enero de 1995 por el propio Ministro de entonces, en la introducción de su Plan de Acción.

Y todo lo anterior es lo que describe la incapacidad del Estado para garantizar que el sistema educativo cumpla con sus misiones y sus funciones. Es pues lo que fundamenta la crítica al Estado docente.

De modo pues que hay dos tipos de crítica. La primera que dice que hay que acabar con la idea de que el único responsable de la educación es el Estado. Para quienes manifiestan esta crítica, es necesario hacer asumir responsabilidades educativas a otras instancias y agencias públicas, y sobre todo privadas que, de hecho, tienen responsabilidades educativas.

También es necesario asumir que la vida toda es un proceso educativo, y cada espacio social en el que se desempeña el hombre puede entenderse como un espacio en el que es posible aprender y seguir educándose. El Estado no es pues el único educador. En la sociedad hay muchos otros espacios educativos y la sociedad debe exigir responsabilidad a todas las agencias, instituciones e instancias que educan. Y no echarle la culpa de todos nuestros males educativos, sólo al Estado.

El segundo tipo de crítica es pues referido al Estado propiamente dicho, como garante del servicio público que administra mal el sistema educativo, en especial la educación preescolar, básica y media. Creo que esta crítica tiene serias razones muy valederas. Pero también creo que tener muchas razones no significa tener la razón. En otras palabras, si bien comparto las críticas al Estado docente, en el sentido de que es evidente el deterioro del servicio educativo ofrecido por las escuelas oficiales, no es menos cierto que la educación es un bien público que es y será responsabilidad

del Estado. El Estado como garante del bien común y del interés general. El que es pues de todos. Pero el problema es que hay que administrarlo de otra manera.

# 3) ¿QUÉ HACER? LA RESPONSABILIDAD DE LA POLÍTICA EN EDUCACIÓN

Es necesario acercar más las escuelas a los centros de decisión educativa. O acercar más algunas decisiones a la escuela. O ambas cosas. Es necesario recuperar la posibilidad de acompañar, ayudar a las escuelas en sus tareas y dificultades cotidianas y garantizar que el servicio cumple con su misión y que los funcionarios cumplen sus funciones. Como la estructura actual del sistema educativo ha demostrado que es incapaz de hacerlo, es evidente que hay que reorganizar el sistema educativo. Empezando quizás de abajo hacia arriba. Es decir, empezando por reorganizar la escuela. Y desde esa óptica rediseñar las instancias y las funciones necesarias para garantizar condiciones de trabajo óptimas y resultados socialmente deseados y deseables.

#### 4) ALGUNAS PROPUESTAS

¿Qué soluciones ante semejante panorama?

## 1) Aumentar y mejorar el tiempo aprovechable en la escuela

Esta propuesta es sencilla y puede traducirse en metas concretas de manera inmediata. Un primer momento tiene que ver con algo que ya se inició: desde este año escolar se aumentó el número de días del calendario escolar de 180 a 192 días. Podría pensarse en que ya para el año escolar 1998-99, se pase a 220 días.

140 Mariano Herrera

Un segundo aspecto del tiempo tiene que ver con el aumento de la jornada escolar. Todos los alumnos de las escuelas oficiales de Venezuela sólo son atendidos cuando mucho 5 horas al día. El resto del tiempo quedan sin atención. La propuesta es ir pasando paulatinamente a la jornada completa de atención escolar en las escuelas oficiales. Para esto se puede empezar simplemente con aquellas escuelas que no tienen matrícula en la tarde. Aquí se puede aumentar el horario de atención escolar con varias modalidades. Entre ellas la de pagar las horas necesarias a los docentes y al personal requerido por el número de horas que se establezca como horario de atención vespertina. Teniendo claro que las actividades de la tarde no tienen que ser forzosamente actividades de educación formal. Podrían organizarse tareas dirigidas, clubes de teatro, de ciencias, de artesanía o deportivas que incluyan la participación de los representantes o de asociaciones de la comunidad de la escuela, las que podrían, de esa forma, no sólo participar y colaborar, sino ser remuneradas por su trabajo.

En una segunda fase puede empezarse a implantar el turno integral en escuelas con doble turno cuyos terrenos permitan la ampliación y la construcción de nuevas instalaciones, más aulas, más espacios comunes, etc. Igualmente, las nuevas escuelas que se construirán deberán ser todas integrales con plantas de docentes a tiempo completo e infraestructura suficiente.

Un último aspecto referido al tiempo tiene que ver con su utilización. Disminuir los dictados, las copias, los interminables pases de lista al inicio de cada hora de clases y los discursos punitivos, son el complemento que le da sentido a ampliar el tiempo de atención escolar. Para ello es necesario enseriar el cumplimiento a través de medidas que permitan a la escuela manejar la normativa y el reglamento de sanciones que, a su vez garanticen un mejor cumplimiento de los horarios. También se requiere dotar a las escuelas y a las aulas con material didáctico y de aprendizaje autónomo que produzca clases activas que ocupen e interesen a docentes y alumnos, lo cual constituye una mejora cualitativa del uso del tiempo.

Pero sobre todo se necesitan docentes que sepan captar y mantener el interés de los alumnos, aportando temas, métodos que, además de nuevos, interesantes y pertinentes, motiven y produzcan actitudes dinámicas, trabajo constante, variedad de iniciativas. Pero creo que en esto se presentan serias dificultades, por las debilidades de la formación docente. Las universidades e institutos de formación docente no han sido capaces de ofrecer a sus estudiantes herramientas conceptuales y metodológicas que les permitan como futuros profesionales, utilizarlas de manera eficaz con sus alumnos.

2) Reorganizar la escuela con más autonomía para mejorar su capacidad de iniciativa pedagógica y disminuir su anomia y su dependencia burocrática

Uno de los problemas más serios que confronta la escuela es la dificultad de acceso a instancias que se requieren para solucionar problemas cotidianos de mantenimiento, de dotación, de organización y de manejo del personal docente y administrativo. De lo que se trata es de permitir que ciertos problemas de funcionamiento y de organización puedan ser solucionados en la escuela misma. Hoy en día las escuelas no existen. Es decir, no gozan de personalidad jurídica y son menos que delegaciones desconcentradas de instancias centrales del sistema educativo. Tampoco gozan de las competencias técnicas ni normativas para el manejo mínimo de su organización.

Durante la presente administración se implantó la política de los proyectos pedagógicos de plantel a nivel nacional, de manera paulatina. Es decir, no se masificó de un solo golpe. Se inició en el año 96-97 con poco más de 100 planteles de las primeras dos etapas de educación básica y para el siguiente año se amplió la cobertura a 800 nuevas escuelas.

Esta política promueve en las escuelas un tipo de organización colegiada, en la que directivos, docentes y demás miembros de la comunidad educativa, deciden sus prioridades de acción, de acuerdo a un diagnóstico serio y riguroso de los resultados educativos de los alumnos y del funcionamiento de la institución. De ese modo deciden por ejemplo hacer más énfasis en comprensión de la lectura y matemática en la primera etapa, y en sociales y ciencias en la segunda. Establecen metas a alcanzar, distribuyen responsabilidades, y, sin salirse de los programas oficiales, aprovechan las horas de historia para practicar lecturas de esa asignatura, fortaleciendo así la comprensión de la lectura en horas de otras materias, Y esto sin descuidar esas otras materias.

Este aprendizaje genera iniciativas de organización, impone rigor en la administración del tiempo, en la distribución las funciones y tareas, y permite que las escuelas solucionen sus problemas gracias a esas iniciativas. Es en este sentido que se debe favorecer e instituir legalmente la autonomía. Pero no se puede hablar de autonomía sin vincularla directamente y legalmente a la responsabilidad. Es necesario

142 Mariano Herrera

que, si se va a fomentar la puesta en marcha de iniciativas pedagógicas, se establezcan también claramente las nuevas y las no tan nuevas responsabilidades que ello implica.

Los resultados de estos proyectos pedagógicos de plantel son alentadores. Mediciones y observaciones cualitativas de los avances del primer año escolar de implantación, indican mejoras considerables en diversos indicadores. Mejoras por ejemplo en la comprensión de la lectura en la primera etapa del 80% de las escuelas, aumento del tiempo de aprendizaje en el aula de 12 a 30 minutos por hora académica. Pueden también observarse cambios cualitativos referidos al tipo de pedagogía utilizada. De una rutina centrada en el dictado y la copia, las escuelas están haciendo gala de una gran diversidad de métodos y de actividades que capturan el interés de los niños y generan aprendizajes con mayor dinamismo y un desempeño menos pasivo por parte de alumnos y de los mismos docentes.

La propuesta de implantar proyectos pedagógicos de plantel no se origina en especulaciones caprichosas ni en teorías de moda. Se fundamenta en estudios nacionales e internacionales que han empezado a descubrir cuáles son los factores que permiten mejorar la eficacia escolar y que dependen de la acción de la escuela misma. Entre los factores que se encontraron figuran el aprovechamiento del tiempo y la reorganización escolar en base a metas y proyectos pedagógicos de toda la escuela, acciones colectivas, valores compartidos por la institución y, en especial, la actuación de los directivos. En todas las escuelas eficaces encontradas la figura y sobre todo la gestión del director aparece como un factor determinante en los logros de la escuela.

De modo que, al implantarse políticas que confieran mayor autonomía a las escuelas, deben organizarse mecanismos de formación de directivos, no en forma de talleres cortos y esporádicos, sino más bien como programas de dos a tres años de duración y muy centrados en ofrecer herramientas para optimizar la organización de la escuela, centrándose en la acción pedagógica, el trabajo en equipo, el aprovechamiento del tiempo, y no sólo en los aspectos administrativos, que, si bien son inevitables, agobian desde hace tiempo a los directores y los alejan de su función de animadores y organizadores de iniciativas para diversificar y mejorar la pedagogía de su plantel.

#### 3) Realizar los cambios paulatinamente y con claridad en el tiempo

Las dos propuestas anteriores requieren organización y planificación de actividades que enmarcan y garantizan calidad, claridad, seguimiento y evaluación de los procesos y de los avances. Esto impone que su implantación se haga paulatinamente y no masivamente. El tiempo requerido para que los resultados de los cambios educativos sean visibles es mucho mayor que el tiempo político. Me explico: Los ministros duran como máximo lo que dura un mandato presidencial, es decir cinco años. Los casos de ministros que duren tanto son escasos en el período democrático.

Menos aún duran los secretarios y los directores de educación de las gobernaciones de estado. Por lo tanto, cuando estos altos funcionarios introducen reformas, presionan para tener resultados inmediatos.

Esto tiene dos consecuencias. Uno, las reformas se hacen para que tengan resultados visibles en el corto plazo y no para que sean duraderas. Y dos, que el cambio de administración causa siempre una ruptura y una falta de continuidad en la aplicación de las reformas.

Esto a su vez ha generado la cultura de la frustración y sobre todo, la incredulidad en docentes y demás actores educativos, acostumbrados a ser llamados y convencidos para participar e implantar reformas, para luego sentirse abandonados, sin acompañamiento y solos en su empresa reformadora, que, por supuesto, fracasa.

Por otro lado, el apuro político ha llevado a la masificación descontrolada que genera todo tipo de desviaciones y de descontrol.

Es indispensable plantearse metas de 10 a 15 años, que establezcan acciones claras y específicas para cada año, y que prepare cada paso con la mayor coherencia y consistencia posible. Es imposible hacerlo todo a la vez.

Hasta ahora pareciera que la estructura del Estado es incapaz de hacerlo. Sólo instituciones relativamente independientes y autónomas con respecto al Ministerio de Educación, constituyen excepciones a la regla, evidenciando políticas programadas, al menos a mediano plazo, y continuidad en su implantación, independientemente de los cambios de gobierno. Me refiero a CENAMEC, Fundalectura y Fundapreescolar,

144 Mariano Herrera

todas muy diferentes en su estructura, sus fines, su organización y su financiamiento, pero con ese factor común. Continuidad en el tiempo.

#### 4) Diseñar modalidades de selección de los docentes.

La selección de los docentes ocurre en dos momentos. El primero es el de la selección de la carrera. Y el segundo es el de ingreso a la función pública.

Es importante saber que nada se gana lamentándose del bajo nivel que caracteriza a quienes se inscriben en las carreras de formación docente de las universidades e institutos de formación de profesionales de la educación, si no se atacan las dos puntas del mecate. Quizás la más importante de las dos puntas es la del atractivo económico de la profesión. Se habla mucho del bajo prestigio social de la docencia como profesión. El problema es que hacen falta 5 años de estudios universitarios para un empleo mal remunerado, y con pésimas condiciones en comparación con empleos profesionales equivalentes.

Si se mejoran las condiciones de trabajo, es decir, el ingreso y otras prebendas sociales, pocos docentes tendrían que trabajar dos turnos, todos dispondrían de más tiempo para ocuparse de preparar sus clases, revisar los trabajos de sus alumnos, acopiar materiales para diversificar su pedagogía.

Si además, las escuelas tuvieran condiciones físicas presentables, mejor ventiladas, con baños funcionales, mejor iluminadas, con bibliotecas bien surtidas, etc., la profesión sería atractiva. Y así sería más fácil la selección de los candidatos a estudiar la docencia, que es la punta inicial del mecate, simplemente porque habría más interés en la profesión y llegarían a ella bachilleres con mejor nivel educativo en sus estudios anteriores.

Se rompería así el círculo vicioso actual que es el siguiente, por todos conocido: Llegan los que menos quieren y los que menos pueden ser docentes porque no hay más candidatos, y eso produce bachilleres con graves carencias, a quienes, a su vez, no les queda otra que ingresar en la docencia, porque es la única que los acepta con sus bajos promedios de notas de bachillerato y con sus carencias en las competencias y en las habilidades básicas.

Por otro lado se deben establecer mecanismos de selección de docentes ya formados por las universidades, que, además de ser eficaces en la selección propiamente dicha, presenten listados con los resultados, que informen a las universidades e institutos de formación docente, cómo quedaron sus egresados y ello los oriente acerca de sus competencias y carencias de formación. Esto permitiría producir, en dichos institutos, iniciativas de transformación ligadas al desempeño futuro de sus egresados.

Los actuales concursos, a pesar de que de hecho constituyen un avance y un progreso con respecto a los nombramientos "a dedo", adolecen de múltiples fallas en su concepción, y permiten todavía muchas trampas que favorecen el clientelismo. Un concurso de oposición nacional, cuyos resultados constituyan la única evaluación de los candidatos, simplificaría el sistema actual, en el cual con frecuencia, el que más sabe, pierde frente al que ha asistido a un mayor número de talleres, aún cuando estos talleres no tengan nada que ver con un mejor desempeño en las aulas, o frente a quien ha ejercido cargos en la administración pública, aunque ello signifique que ha estado alejado de la docencia desde hace mucho tiempo. Valen más los cargos por los que se ha pasado, que los conocimientos demostrados en una prueba. ¿Se benefician los alumnos de quien sea seleccionado de esta forma?

No puedo dejar de mencionar una perversión fundamental en el reglamento del ejercicio de la profesión docente. Ascender en el escalafón significa en la mayoría de los casos dejar la función docente. Por lo tanto el reglamento del ejercicio, que está actualmente sirviendo de base para una futura ley de colegiación de la profesión. paradójicamente valoriza el dejar de ejercer la pedagogía, siendo su finalidad valorar la docencia. Se fortalece así la concepción burocrática de la importancia superior del cargo, es decir, se valoriza más el status que la identidad profesional es decir, una identidad con la pedagogía.

Para lograr todo lo anterior se requiere un presupuesto acorde, en lo específico y en el tiempo, con un proyecto claro y bien definido, que identifique hacia donde se va, por dónde empezar y cuáles acciones realizar en el tiempo. Se requiere además consenso social y político, no sólo para respaldar el proyecto y su presupuesto. Sino para que se garantice su continuidad en el tiempo y se eviten las perversiones actuales enraizadas por prácticas viejas y bien difundidas.

Me explico sobre esto último. Ningún proyecto funciona, según entiendo, sin un mínimo de consenso político. Y el consenso político se logra cuando la política se

146 Mariano Herrera

adueña de ciertas necesidades, demandas y exigencias de la sociedad. Porque los políticos, ya sea por convicción o por conveniencia, de alguna manera tratan de expresar lo que sus electores aspiran. Y cuando lo logran, ganan elecciones o prestigio.

#### 5) El doble discurso

Pero ese consenso explícito, si se queda en el discurso, como de hecho sucede las más de las veces, no garantiza ningún cambio en la manera de hacer las cosas. Porque existen prácticas perversas muy enraizadas y que tienen su origen en la manera como se concibieron y se pusieron en práctica las políticas educativas.

Me refiero a que si existe la situación que intenté describir brevemente más arriba, no es por casualidad. El deterioro físico y moral de las escuelas y de los docentes no se produjo por generación espontánea. La dirigencia política que ocupó cargos de importancia en las secretarías de educación de los partidos, en los ministerios de educación, en las zonas educativas, en las secretarías estatales de educación, tienen una enorme responsabilidad en el abandono en el que se encuentra pues la educación. Se le asignó y se le asigna aún más importancia a las reformas de papel que a la correcta administración y al funcionamiento del sistema educativo. Este no se rige con la seriedad necesaria, sino que privan criterios de interés coyuntural.

Que existan supervisores y no haya supervisión, que los docentes con comportamientos comprobadamente deficientes e irresponsables sean premiados en vez de sancionados, que los docentes responsables y serios sean los perdedores en ese sistema, y que tal perversión haya carcomido a la educación, tiene que ver con la dominación de los partidos políticos y de los sindicatos también controlados por los partidos, todos con comportamientos clientelares por encima de los criterios profesionales. Prácticas partidistas que ubicaban el interés corporatista y partidista por encima de la defensa del interés general.

Y en el fondo, el interés privado de los partidos y de los sindicatos no se diferencia mucho del interés privado en general.

Todos los partidos políticos, quizás sin excepción, son responsables de lo mismo. Pero ello no exonera a ninguno.

Es pues necesario un cambio en ese funcionamiento concreto de los partidos políticos, que, luego de discursos interesantes y de propuestas coherentes en el papel, continúan nombrando o favoreciendo a sus "clientes" o a sus acreedores políticos, y éstos a su vez no hacen sino trabajar en función de sus propios intereses y, en el mejor de los casos, de los de la fracción del partido a la que pertenecen.

Si los partidos logran mejorar esta situación en todos los niveles, los logros serán mucho más sustantivos que aquellos que se esperan de reformas curriculares o de cambios en la misma estructura del sistema, y, por supuesto que cambios en los discursos acerca del rol del estado o de la educación para el trabajo. Si no lo hacen, es poco lo que se podrá avanzar.

#### 6) La coherencia presupuestaria

Y, en cuanto al problema del presupuesto, es necesario saber que se requiere mucho más dinero, y que el dinero tiene que ser utilizado mucho mejor. Se requiere mucho más dinero porque seguirá aumentando el número de alumnos, por lo tanto habrá que aumentar el número de escuelas que deberán estar mejor construidas y dotadas y para las cuales hará falta más docentes, y aún más si se asume que las escuelas pasen a un solo turno único para todos los niños, que se elimine la escuela con doble planta de docentes y doble matrícula de alumnos.

Además, se requerirá ir aumentando progresivamente los ingresos y no sólo los sueldos de los maestros. Habrá que invertir mucho más en mantenimiento y dotación de escuelas, aulas bibliotecas escolares y programas de actualización y formación contínua del personal educativo.

Habrá que dotar a todas las escuelas de computadoras, teléfonos para conectarse con INTERNET, por ejemplo. Habrá que contar con más material para educación para el trabajo. Más presupuesto para viáticos y gastos que cubran eventuales pasantías de docentes y alumnos en empresas, en universidades, etc. Hace falta dinero para acercar la ciencia y la tecnología a las escuelas, mediante diversas alternativas, videos, charlas, visitas a museos, a laboratorios, paseos a parque nacionales.

148 Mariano Herrera

Y el dinero no sólo tiene que ser mejor administrado, para que no sobre, como a veces sucede, o para que sobre en ciertos sectores relativamente superfluos, y falte sistemáticamente, de año en año, en actividades vitales. También tiene que ser oportuno. No puede ser que se pierdan meses de clases debido a una huelga, causada no por desacuerdos en cuanto al pago, sino por retrasos inaceptables en la cancelación de quincenas, que lleva a montar retroactivos sobre retroactivos y eso, casi todos los años.

Huelgas inútiles porque el patrono ofrece a veces más que lo aspirado por los gremios, o ganadas de antemano porque no se trata de que se acceda a cierta concesión, sino que se pague un compromiso contraído, que, tarde o temprano se pagará, con o sin huelga. De modo que los únicos que pierden son los alumnos que quedan sin clases y los docentes que pierden su prestigio. Y todo por impuntualidad administrativa en los desembolsos obligados por compromisos contractuales ya adquiridos.

También hace falta dinero para adquirir y producir materiales didácticos y de aprendizaje autónomo para las escuelas, que permitan a docentes y alumnos disponer de una diversidad de herramientas que a su vez permitan una gran variedad de actividades en la sala de clases y en la escuela.

El Ministerio de Educación propuso recientemente que se incrementara el presupuesto de la educación en Venezuela en 1% interanual hasta llegar al 7% con respecto al PIB. Cuál no será nuestra sorpresa cuando vemos que, ese año, el gobierno no sólo no realizó el aumento respectivo, sino que su aporte al sector disminuyó considerablemente con respecto al PIB. Creo que aún sumando los agregados de los aportes estatales y municipales no estamos ni en el 3% del PIB y eso que está incluido dentro de dicho monto, el subsidio familiar y otros programas sociales, no directamente ligados a la educación, puesto que se trata de programas que utilizan a las escuelas para su distribución. Lo cual genera dispersión y gastos invisibles, y otras perversiones (Alumnos inscritos en más de una escuela para que el representante pueda cobrar tres cheques, directivos y docentes que no desincorporan alumnos retirados para quedarse con los cheques, etc.)

#### CONCLUSIÓN

Para concluir es necesario mencionar aspectos no tratados antes en el presente papel de trabajo. Las sociedades como la venezolana con un alto índice de mujeres trabajadoras y jefas del hogar, requieren cada vez más, servicios educativos y asistenciales para niños menores de 5 años.

Es por lo tanto indispensable aumentar sistemática y rápidamente la cobertura del preescolar, que actualmente sólo atiende un 40% de los niños ente 4 y 5 años.

Igualmente, si la educación básica mejora, habrá más egresados de 9º grado, que en la actualidad representan cada año, menos de 35% de los que ingresaron el ler grado, 9 años antes. Un aumento pues en estos egresados de educación básica colapsaría la capacidad de la educación media. Pero ese es sólo uno de los enormes problemas que enfrenta ese nivel. Sería imposible intentar aquí siquiera un acercamiento al tema.

Esperemos que otros panelistas lo harán. Tampoco mencioné, al hablar del problema de la selección de los docentes, el problema del déficit de dichos profesionales. Existen estudios ampliamente documentados con cifras extremadamente alarmantes con respecto a esto. Es pues urgente establecer acciones que atraigan un mayor número de candidatos hacia la profesión.

No hay educación para la productividad posible, con escuelas deterioradas y abandonadas física y moralmente. La mejor educación para el trabajo y para la productividad es una buena educación de base. Por eso me referí principalmente a la situación de ese nivel de nuestro sistema educativo.

# Proceso de reconversión laboral a partir de la privatización de SIDOR

Maria Elena Posada

#### 1. LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA INDUSTRIA

Las organizaciones más exitosas actualmente, son aquellas que permanentemente se ven nutridas por el aporte intelectual de sus integrantes. Atrás ha quedado el tiempo en que, la fortaleza de una empresa era ponderada por el valor de sus activos, por el tamaño de su nómina, por las toneladas vendidas; si alguna industria ha tenido que aprender con dureza las nuevas realidades, es la siderúrgica.

Recursos humanos polivalentes, bien preparados y sin temor a los cambios, relaciones de trabajo flexibles, incorporación de tecnología, búsqueda constante de la satisfacción del cliente, atomizada en la concepción del trabajo y rígida en sus relaciones internas y externas, la industria siderúrgica seguramente recibiría una buena votación. Cuesta trabajo imaginar el clásico "worker" fuera de un alto horno o una acería.

La progresiva competencia de otrso materiales (aluminio y otros metales, plásticos), la necesidad de reducir el consumo energético (la siderúrgica es una ávida consumidora de energía) y los insostenibles costos laborales derivados de sus imponentes nóminas, constituyeron los factores determinantes para la reestructuración que acometió la industria en las dos últimas décadas.

152 María Elena Posada

La integración de procesos, la automatización, la mayor mayor productividad laboral, la privatización, han sido factores que han permitido un segundo aire, pero resulta evidente que, en muchos sitio, esto no ha sido suficiente para poner los negocios a buen resguardo.

No puede desestimarse que en Latinoamérica, la cultura empresarial desarrollada tras largos años de propiedad estatal de las industrias básicas, transmitió a estas un modo de comportamiento en nada ventajoso cuando debe competirse con agentes privados.

Afortunadamente, incluso dentro de sectores aún atrincherados en concepciones que otorgan al Estado un rol de agente económico directo en la industria, existe, si no la convicción, por lo menos la aceptación de la irreversibilidad de los procesos de privatización y de la conveniencia de que un negocio que compite duramente y que exhibe unos significativos flujos de comercio internacional, está mejor en manos privadas.

### 2. LOS PRIMEROS AVANCES DE SIDOR EN RECONVERSIÓN LABORAL

Históricamente, se puede ubicar en el año 1990, el primer paso importante de reconversión laboral en la industria siderúrgica venezolana.

Ese año ocurrió un hecho sin precedentes en la historia laboral del país; visto en retrospectiva, inclusive insólito en una empresa estatal venezolana, mucho más si ésta representaba el 90% de l sector siderúrgico.

Casi toda la planta original de Sidor, el complejo Siemens-Martin, el que dio vida propia a la siderúrgia nacional y al surgimiento de Ciudad Guayana, debía ser cerrado por sus altos costos de producción, que no permitían competir a sus productos.

Una decisión que se retrasó algunos años por algunas muletas (ayuda estatal, bajos precios de la energía), pero, más que por cualquier otra razón, por las reservas a tomar una vía que confrontaba tan abiertamente al paradigma de la empresa estatal, proveedora, a cualquier costo, de todas las garantías: el producto para el usuario, el volumen de compras para el proveedor y el empleo para el trabajador.

De esta forma, Sidor tuvo que afrontar la desincoporación de 3000 personas por el cierre de ocho plantas de su complejo original, dando origen a lo que anteriormente se denominó como los primeros avances en materia de reconversión laboral.

Y hay que reconocer, viendo los resultados de la estrategia laboral definida por el gobierno nacional para el proceso de racionalización laboral a raíz de la privatización, que el país desaprovechó una experiencia que además de creativa, resultó exitosa.

En 1990 salieron de Sidor 3000 personas, ninguna con una pesada bolsa de dinero; la bolsa era más bien liviana, ya que solo contenían las obligaciones legales y contractuales por prestaciones sociales que el trabajador no hubiese retirado con anterioridad.

Un 60% de los desincorporados, 1800 trabajadores, que no tenían posibilidades de salida a través de los mecanismos de seguridad social existentes (jubilaciones y pensiones), ingresaron al *Fondo de Protección al Empleo*, en el cual recibían un auxilio económico mensual, hasta por un máximo de dos años, y mientras se mantuvieran en programas de capactación y reconversión de oficios.

Fue reconfortante ver a los extrabajadores lanzar al aire sus birrtes, luego de recibir sus títulos de Técnicos Medios, expedidos por una Universidad regional, la UNEXPO. Igualmente, a los que pudieron concluir su educación primaria y su bachillerato, incluso, a los que aprendieron a leer y a escribir, gracias a los programas del *FPE*.

Fue reconfortante que todo se desarrolló sin un solo conflicto, sin un solo desorden público, salvo la natural dureza d euna negociación de estas características.

Para la privatización de Sidor, el vendedor, el Estado venezolano, que fue quien estableció las condiciones en que debía producirse la racionalización laboral en el contrato de compra-venta, decidió renunciar a su propia experiencia exitosa y tomar el camino fácil y, menos fácil y, menos conflictivo, en apariencia, de la repartición de fuertes sumas de diner, buena parte ya dilapidada por sus beneficiarios en malas inversiones.

La experiencia de 1990 demostró que es posible recurrir a la inteligencia de la gente, y si desafortunadamente, no tuvo continuidad en la segunda mitad en la segunda

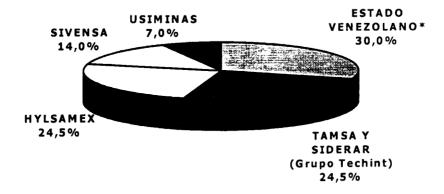
154 MARÍA ELENA POSADA

mitad de los años 90, ni en Sidor, que bien necesitaba continuar racionalizándose, ni en las restantes grandes empresas de la región, hoy urgidas de cambios estructurales, al menos constituye una experiencia de reconversión laboral que sirve como referencia para procesos futuros.

#### 3. EL CAMBIO DE PROPIEDAD EN SIDOR

El proceso de privatización de Sidor es un buen ejemplo de cómo ha venido cambiando la concepción del negocio siderúrgico. Un conjunto de empresas de cuatro países combinó sus capacidades financieras, tecnológicas, gerenciales, y de conocimiento de mercados, para adquirir una empresa con un sesgo exportador de largo plazo, dado el tamaño del mercado doméstico.

#### Distribución Accionaria de SIDOR



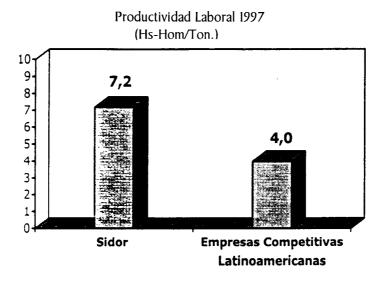
<sup>\*</sup> Participación laboral hasta un 20% y el resto para la participación ciudadana

Evidentemente, un acuerdo de esta naturaleza no puede darse sobre la base de que la empresa adquirida se convierta en agente de uno de los socios en el contexto de su estrategia individual de negocios; tiene que formularse un marco básico de desempeño regido por los parámetros más claros y transparentes de competividad internacional en los negocios.

De manera que Sidor, tanto por los requerimientos intrínsecos de la industria, como por su estructura de propiedad, debe covertirse en una empresa competitiva en los términos más amplios. Por tanto, tiene que contar con unos recursos humanos en correspondencia con ese objetivo.

La posición de Sidor, al momento de su privatización, puede caracterizarse, en términos generales, de la siguiente manera:

- Un mercado interno, estructuralmente pequeño con relación a las capacidades del sector, y además, sin las debidas salvaguardas frente al comercio desleal.
- Un regazo tecnológico en sus procesos productivos, administrativos y de control ambiental, producto de varios años de restricción en las inversiones.
- Una dotación laboral sobredimensionada y con un perfil distnate del requerido en una organización moderna y competitiva.



156 María Elena Posada

¿Por qué esa brecha en la competitividad laboral de la empresa?. Esa respuesta puede obtenerse al contrastar las realidades que caracterizan a los actores laborales fundamentales, con las características que exige de dichos actores una cultura de trabajo competitiva.

#### 4. LA RECONVERSIÓN LABORAL DE SIDOR

En la organización, el trabajador actúa condicionado por dos liderazgos: el liderazgo empresarial, ejercicio por la empresa a través de los accionistas, dirección y gerencia, y el liderazgo laboral. Las motivaciones y actitudes de ambos liderazgos determinan el comportamiento del trabajador; constituyen el soluto de la cultura laboral de la empresa.

Fuera de la empresa, el trabajador está sometido a la dinámica de los conglomerados humanos en que participa; así, la familia y la comunidad, con sus opiniones y valoraciones, constituyen también determinantes del comportamiento laboral.

Por tanto, el análisis del proceso de reconversión laboral de Sidor pasa necesariamente por un contraste de los principales elementos que caracterizaban y caracterizan a esos cuatro actores fundamentales: El liderazgo empresarial (accionistas, dirección, gerencia) el liderazgo laboral, la familia y la comunidad, y, por supuesto, los propios trabajadores.

#### 4.1 EL LIDERAZGO EMPRESARIAL

En cualquier empresa humana el rol fundamental lo ejerce la vanguardia; de su competencia, actitud y motivaciones depende el éxito de la misma.

El Estado venezolano estuvo administrando Sidor por cuatro décadas. Los avatares de la política venezolana y el surgimiento y desarrollo de un estilo de comportamiento en los dirigentes de los quehaceres empresariales (acionistas, gerencia y gremios), estrechamente imbricado con lo político, a lo largo de esos 40 años, explican, en buena medida, el perfil laboral de las empresas estatales en Venezuela.

	SIDOR ESTATAL (39 años)	SIDOR PRIVADA (<2 años)
1958		1997 1999

Nota: En 1958 se creó el Instituto Venezolano del Hierro y el Acero, antecesor de Sidor. La Siderúrgica del Orinoco fue fundada en 1964.

Durante ese período, con los picos y valles propios de la historia, Sidor fue administrada con el macrocriterio de construir una *herramienta* del gobierno en la consecución de sus objetivos, fuesen estos económicos, laborales, políticos, "sindicales" o sociales.

De esta forma, a lo largo de ese período, fue posible ver al gobierno intervenir en la administración de Sidor: controlando los precios del acero como pivote para la lucha contra la inflación (cabilla barata para las viviendas, hojalata barata para los envasadores de leche en polvo), obligando a la planta a fabricar toda la gama de productos demandada por el mercado nacional, imponiendo otro, exigiendo el mantenimiento del empleo en áreas improductivas y colocando sobre la empresa obligaciones de otros entes estatales; para luego "tapar" el hueco financiero generado por dicha conducta, con recursos del Estado.

Con un liderazgo de esa naturaleza se generó una dinámica emnpresarial caracterizada por:

• Una relación gremios-empresa en la cual dos o tres intereses políticos frecuentemente contrapuestos (el del gobierno y el de los gremios) entraban en lucha y determinaban el rumbo incluso de asuntos empresariales netamente técnicos, como por ejemplo, la carrera de un oficio. Una dirigencia empresarial que en ocasiones

158 María Elena Posada

#### 4 2. EL LIDERAZGO LABORAL

La historia universal de los negocios muestra la clásica confrontación capital/ trabajo. En las empresas estatales venezolanas, tal como se apuntó anteriormente, se añade el elemento político-partidista con particular intensidad.

La dinámica político-partidista en las empresas estatales suele producir dos escenarios posibles: que el liderazgo empresarial y el liderazgo laboral coincidan políticamente, o que resulten ser adversarios políticos; ambos escenarios suelen ser dañinos para la formación de una sana cultura empresarial:

En el primer escenario, los intereses de la organización política pasan a determinar las decisiones que tienen que ver con la empresa. Las decisiones importantes se toman fuera de la empresa, en el nivel político al que están subordinados el liderazgo empresarial y el liderazgo laboral.

En el segundo escenario, la empresa se convierte en un espacio para que los adversarios políticos diriman sus diferencias, utilizando la empresa como instrumento de su rivalidad.

En ambos contextos, el liderazgo laboral desarrolla una relación con el trabajador fundamentada en el clientelismo, primero político y después laboral. El líder laboral termina por convertirse en un prisionero de sus dirigidos, obligado a conservar todas las "conquistas" y a obtener cada vez más concesiones, independientemente de su racionalidad o factibilidad, so pena de perder el respaldo.

Así, a objeto mantener un nivel de empleo artificial, sobredimensionado, la empresa va atomizando el trabajo, hasta reducirlo, por individuo, a tareas de escaso contenido, donde el aporte intelectual es mínimo.

Decenas de categorías, cientos de oficios, con sus límites de lo que *me toca hacer* y lo que *no me toca hacer*, bien definidos y mejor defendidos; las descripciones de los cargos como trincheras de lucha y el *trabajo de índole distinta* como barrera para las posibilidades de acceso al conocimiento y al desarrollo individual. Evidentemente, los contratos de trabajo se convierten en instrumentos rígidos, casi inflexibles, sin la posibilidad de adaptarlos a las circunstancias de los negocios.

La competitividad de Sidor en el largo plazo exige refundar las relaciones del liderazgo laboral con el liderazgo empresarial *y* con los trabajadores sobre unas bases que contribuyan con ese objetivo.

Por un lado, el liderazgo laboral y el liderazgo empresarial deben encontrar un espacio de coincidencia en el que ambos sean aliados en el diseño de los mecanismos y en la construcción de las bases de sustentación de una empresa exitosa.

Por otro lado, el liderazgo laboral debe salir de la prisión de lo reivindicativo en que ha convertido su tradicional relación con el trabajador, para abordar otros frentes de acción con sus representados que contribuyan a la formación de la cultura de trabajo que requiere una empresa competitiva.

El dirigente laboral que tendrá éxito a mediano plazo en una empresa privatizada será aquel que sepa adoptar una posición que garantice la viabilidad del negocio, que es la fuente de empleo, por encima de cualquier otra consideración, y que pueda conducir a los trabajadores por ese camino. En la Sidor privatizada, la militancia política ya no le confiere ventajas ni le erige obstáculos al líder laboral.

La herramienta fundamental que norma las relaciones de trabajo en la empresa y que, por tanto, expresa los conceptos sobre los cuales el liderazgo empresarial y el liderazgo laboral se proponen conducir el negocio, es la Convención Colectiva.

La Convención Colectiva tradicional en una empresa venezolana suele ser un manual legal de restricciones del trabajo, erigiendo barreras de toda índole al aporte creativo del individuo en la organización. Consideraciones sobre cómo el liderazgo laboral y el liderazgo empresarial se ponen de acuerdo para que el trabajador crezca según lo requerido por una empresa moderna y competitiva, están ausentes. Un contrato colectivo tradicional en Venezuela se diferencia muy poco de un procedimiento de pago.

En la Convención Colectiva de Trabajo vigente en Sidor, firmada sólo seis meses después de la privatización, se incorporaron varios elementos que significan avances importantes en el camino para replantear las relaciones laborales sobre nuevas bases:

• La Convención Colectiva prevé los mecanismos para dotar al trabajador de la calificación necesaria para ejercer el puesto de trabajo según los requerimientos

María Elena Posada

de una empresa competitiva y para hacer carrera en la organización, dentro de criterios de polivalencia y multihabilidad.

- Asimismo, en la actual Convención de Trabajo se han abandonado concepciones y ataduras que impedían o desincentivaban el tránsito hacia un trabajador calificado.
- Igualmente, se prevén los medios para flexibilizar y modernizar los regímenes de trabajo, de conformidad con criterios de mayor calidad de vida para el trabajador, favoreciendo la competitividad de Sidor (por ejemplo, el replanteamiento de la gestión de mantenimiento, enfatizando el mantenimiento preventivo y no el correctivo, lo que ha permitido intensificar el trabajo diurno y reducir el nocturno).

Igualmente el proceso de suspensión temporal de la relación de trabajo realizado a finales de 1998 y principios de 99 y que abarcó un 40% de la nómina de la empresa, hecho sin precedentes en la historia del país, constituye otro hito importante en la reorientación de las relaciones de trabajo.

# 4.3. LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD

El comportamiento del trabajador está influido por los valores y percepciones de la familia y la comunidad a las cuales pertenece.

La familia, como núcleo primordial en la vida del trabajador, influye determinantemente en su conducta laboral, a través de los estímulos, positivos o negativos, que le transmite; estímulos que se fundamentan en la percepción que de la empresa tiene el grupo familiar.

A lo largo de los últimos cuarenta años, e influida por un proceso similar al ocurrido en el ámbito laboral, la familia del trabajador ha visto a la empresa como la garante, a todo evento, del bienestar familiar, del ingreso; sin preocuparse demasiado de cómo debe desenvolverse una empresa para estar en capacidad de proveer consistentemente dicho ingreso.

De esta forma, a raíz de la privatización se decidió replantear las relaciones de la empresa con la familia, en términos de un proceso que permita convertir al

grupo familiar en un vehículo para estimular la creación de una sana cultura laboral en el padre o la madre de familia; en un factor para avanzar en la formación de un trabajador responsable, deseoso de aprender, competitivo, que, en definitiva, es lo único que puede asegurar el bienestar familiar en el largo plazo.

En este marco, el proceso comunicacional con la familia ha sido reorientado, intensificando el contacto directo de la empresa con el grupo familiar y adecuando las herramientas de comunicación a los nuevos objetivos.

Resulta difícil encontrar en el mundo una comunidad más intensamente construida sobre la acción del Estado que Ciudad Guayana. Y a Sidor, por origen, por tamaño, por historia, le tocó el papel de símbolo estatal en la región.

Cualquier actividad social, cultural, deportiva, asistencial y de cualquier índole, resultaba inimaginable en Ciudad Guayana sin la participación de la CVG y sus empresas, con Sidor como portaestandarte.

Igual que los trabajadores y los gremios, la comunidad (social, económica) se acostumbró a ver las empresas estatales como grandes y naturales dispensadoras de recursos, sin parar mientes en dónde radica la verdadera utilidad de un agente económico para un conglomerado urbano.

La conformación de un sistema empresarial competitivo en la región, que traiga prosperidad al espacio económico y urbano general, supone que la comunidad conoce y actúa según criterios que fortalezcan la competitividad de los agentes primordiales de creación de riqueza. La comunidad regional debe aprender que la contribución fundamental que cabe esperar de una empresa es que esta sea perdurable y eso sólo lo logrará si es exitosa.

Por consiguiente, Sidor ha replanteado sus relaciones con la comunidad sobre la base de que estas contribuyan a fortalecer la competitividad de la empresa. De la comunidad económica regional (servicios de mantenimiento, médicos, educativos, etc.) Sidor requiere un desenvolvimiento coherente con parámetros de alta productividad en sus actividades.

Por ejemplo, lo que ha sucedido en Ciudad Guayana con los servicios educativos y de salud amerita una reflexión, dado que la dinámica que ha caracterizado las relaciones entre los principales actores empresariales de la región, ha influido en el deficiente estado actual de dichos servicios en la comunidad.

162 María Elena Posada

En efecto, como producto de acuerdos entre los gremios y la mayoría de las grandes empresas de la zona, la cobertura de la educación básica y diversificada se convirtió en un beneficio contractual que se ha dirigido exclusivamente a fortalecer la educación privada, con lo cual, la educación básica pública ha sido colocada en un segundo plano y hoy está colapsada, afectando todo el conjunto de la sociedad. En este sentido, empresas y sindicatos, en vez de aliarse para buscar la solución al problema educativo de la región en el ámbito que tiene la responsabilidad por la función (el Estado), decidieron colocar sobre las empresas una obligación económica que no les corresponde.

El caso de los servicios médicos regionales es similar. La estrategia de las empresas se orientó a privilegiar las relaciones con el segmento privado, administrándolas con criterios exclusivamente financieros y hoy la ciudad carece, tanto en el sector público, como en el privado, de servicios médicos razonablemente eficientes.

Sidor ha puesto en marcha estrategias que han permitido importantes avances en la reorientación de las relaciones con los principales prestadores de servicios de la región, en la búsqueda de una mejora cualitativa y cuantitativa que apoye los objetivos de competitividad de la empresa. En este sentido, cabe mencionar el fortalecimiento del Sistema Solidario de Salud, que ampara a los trabajadores del Contrato Colectivo, en convenios con instituciones tanto públicas como privadas, y que hoy constituye una referencia nacional de calidad en el servicio de salud, a costos razonables.

#### 4.4. LOS TRABAJADORES

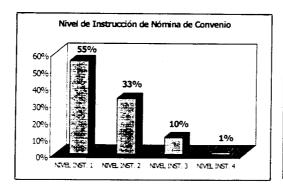
Las organizaciones competitivas requieren de un trabajador cuyo perfil general puede caracterizarse en los siguientes términos:

◆ Un alto nivel de conocimientos, que permita comprender plenamente el proceso de trabajo y actuar sobre el mismo para obtener la máxima productividad y mejorarlo. Igualmente, una amplia calificación que lo convierta en un elemento polivalente, multihabilidoso y seguro de sus capacidades.

- Una alta disciplina y responsabilidad en el trabajo.
- ♦ Un alto nivel de conciencia sobre la responsabilidad individual en su calificación y desarrollo en la organización.
- ◆ Una actitud proactiva hacia los cambios que impone el entorno a los procesos de trabajo, para convertirlos en oportunidades para crear y desarrollarse.
  - ♦ Interesado en mantenerse informado sobre la marcha de la organización.
- ♦ Capaz de convertir el turno de trabajo en una jornada para aprender y crecer.

Como ya se ha dicho, el perfil laboral del trabajador de la empresa estatal venezolana es producto de la relación, poco favorable para la conformación de una cultura de trabajo competitiva, que por años han sostenido el liderazgo empresarial y el liderazgo laboral de las organizaciones. De esta forma, el perfil del trabajador promedio de la empresa estatal tradicional puede ilustrarse de la siguiente manera:

◆ Presenta una brecha de conocimientos con relación al nivel que registran los recursos humanos de empresas competitivas. En este sentido, la distribución de la población laboral de Convenio por nivel educativo en Sidor es elocuente; un 55% de los trabajadores sólo cuenta con educación primaria.



NIVELINSTRUCCIÓN 1:

1 - STO. GRADO
SECTO GRADO
SECUNDARIA INCOMPLETA
NIVEL INSTRUCCION 2:
BACHILLER
TECNICO INDUSTRIAL
PERITO INDUSTRIAL
SUPERIOR INCOMPLETA

NIVEL INSTRUCCION 3:
TECNICOS SUPERIORES
TECNICOS SUPERIORES
TECNICOGOS
NIVEL INSTRUCCION 4:
INGENIEROS
LICENCIADOS

164 María Elena Posada

En el caso particular de Sidor se dio, además, un hecho curioso: el trabajador tenía un problema de conocimiento, pero la gerencia le hacía sentir lo contrario.

Mediante una perversa manipulación de las técnicas para la motivación humana, al trabajador de Sidor se le fue inculcando la idea de que era altamente calificado y llegó al proceso de privatización persuadido de ello. Se comprenderá el ruido que ello ha introducido en los procesos de trabajo de la empresa cuando esta situación ha sido confrontada con parámetros de otras realidades.

- ♦ El excesivo fraccionamiento del trabajo y la poca flexibilidad de los contratos laborales ha conducido a un trabajador agobiado por la rutina, prisionero de la máquina o de tareas con escaso valor agregado, temeroso de los cambios y que acude a la empresa a sufrir la jornada. Un trabajador resignado a operar la misma máquina o ejecutar repetitivamente la misma tarea hasta la fecha del retiro.
- Insuficientemente informado sobre la marcha del negocio y poco participativo en la dinámica empresarial.

Con el proceso de privatización se han puesto en marcha las estrategias necesarias para dotar al recurso humano de Sidor del perfil requerido por una organización competitiva. En este proceso de cambio, el conocimiento constituye el aspecto medular y ha sido abordado mediante la nueva concepción de las relaciones de trabajo que contempla la Convención Colectiva, superando ataduras contractuales que limitaban el aprendizaje y crecimiento individual, y a través de una fuerte y reorientada inversión en capacitación.

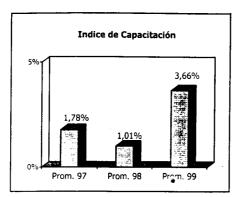
Igualmente, respaldada por la nueva orientación general del negocio, la disciplina laboral se está fortaleciendo mediante una interacción más estrecha supervisor-supervisado, y mediante una administración rigurosa y correcta de los contratos de trabajo.

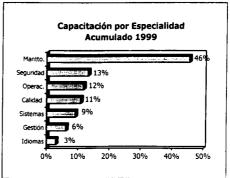
En materia de información, el criterio es mantener una continua y abierta comunicación con el trabajador, utilizando como canal fundamental el liderazgo natural de la organización, representado por los supervisores.

Sobre el tema del conocimiento, que, como ya se señaló, constituye el eje central del proceso de cambio, conviene hacer una referencia particular.

Por años, Sidor operó con una estrategia de formación desalineada de las prioridades de una empresa en sus circunstancias, con un sesgo de la inversión hacia la capacitación generalista, administrativa y de élites, en detrimento de las acuciantes necesidades de formación del personal de base en las funciones esenciales (operación apropiada de los equipos, mantenimiento adecuado, seguridad en la ejecución de las tareas).

Con la privatización, la estrategia de capacitación ha sido reorientada en intensidad, focalización y calidad, a objeto de cerrar la brecha de calificación con respecto a empresas competitivas. La respuesta del trabajador a los programas de capacitación ha sido satisfactoria: El trabajador no sólo ha mostrado una buena actitud hacia el aprendizaje, sino que está aprendiendo rápidamente.





Desde otro ángulo, el conocimiento está siendo fortalecido mediante una nueva política de reclutamiento de personal, que establece los niveles académicos exigidos para cada cargo. En este contexto, cabe destacar el programa de Jóvenes Profesionales, mediante el cual, en los últimos 19 meses, se han incorporado a la empresa 244 JP de las universidades más prestigiosas del país, ente ellas la UCAB.

168 María Elena Posada

El país necesita una persona que acuda a su trabajo o a su casa de estudios, no a sufrir la jornada y a ver con angustia lo lento que se mueven las manecillas del reloj, sino a disfrutar de lo que hace y a percatarse de lo rápido que el tiempo ha transcurrido.

Eso resume un ciudadano productivo y satisfecho en el mundo de hoy; ese es el trabajador-ciudadano que Sidor está buscando con su reconversión laboral.

La educación, como fuerza de vanguardia del cambio social, tiene un rol medular que jugar en estos procesos de transformación.

# Desescolarización y proyectos inovadores caso: Fe y Alegría

P. Sabino Eizaguirre, S.J.

# CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

El problema de niños y jóvenes desescolarizados siempre ha existido en los países en desarrollo. Una de las características del "subdesarrollo" es precisamente ésta: la gran cantidad de niños y jóvenes que no tienen acceso a ningún estudio, o que quedan excluidos del sistema educativo antes de culminar la educación básica.

También en Venezuela este problema ha perdurado hasta nuestros días. Pero el problema se ha acentuado en esta última década, cuando ha arreciado la crisis económica del país. Al extenderse la pobreza crítica a amplios sectores de la sociedad venezolana, ha traído como consecuencia, entre otras, la deserción en proporciones escandalosas. Ha habido años escolares con más de cuatrocientos mil niños y jóvenes desertores.

Esta es la razón de porqué casi tres millones de jóvenes, entre 15 y 20 años, se hallan hoy en Venezuela fuera del sistema educativo, y sin empleo. En esta corta ponencia queremos abordar este tema: la educación de estos jóvenes en el caso concreto de Ciudad Guayana.

Por supuesto que pretendemos un pequeño aporte en la solución de un gran problema. Grande, porque son muchos miles los guayacitanos que sufren la situación de vivir su juventud sin nada que hacer, sin estudio y sin empleo. Dejamos sin tocar

# EXPERIENCIAS SOBRE EDUCACIÓN DE DESESCOLARIZADOS EN CIUDAD GUAYANA

No tenemos a mano los datos sobre los jóvenes entre 15 y 25 años que puedan estar estudiando en régimen de adultos en Centros del Ministerio de Educación o de la Gobernación del Estado. Tenemos entendido que se van a cerrar los Centros del "Parasistema".

Tampoco tenemos datos sobre la educación de jóvenes que otros Organismos del Estado o Instituciones pueden estar impartiendo.

La Institución sin duda alguna más consistente y consolidada para jóvenes y adultos, trabajadores y desocupados, con oferta de capacitación en oficios, es el INCE. Aunque sus estadísticas son bastantes exactas, y con algunas variables, no podemos deducir con precisión a cuántos jóvenes entre 15 y 25 años atiende en el Estado Bolívar, y en Ciudad Guayana. Sobre todo si queremos saber cuántos de esos jóvenes atendidos están en el nivel académico de sétimo, octavo y noveno de Educación Básica. Pudiéramos hablar de 800 a 1.200?

La Fundación La Salle, en el transcurso de 1999, ha capacitado a 175 jóvenes de 15 a 25 años, en las especialidades de: Electricidad de Mantenimiento, Mecánica de Mantenimiento, Soldadura, Refrigeración y Aire Acondicionado.

El Centro de Capacitación Industrial Don Bosco, de los PP. Salesianos, en el presente año de 1999, está atendiendo a 300 participantes, jóvenes de 15 a 25 años, en los siguientes oficios: Mecánica Automotriz, Mecánica de Mantenimiento, Operador de Máquinas y Herramientas, Carpintería, Electricidad-Electrónica, Herrería y Soldadura, Refrigeración (Línea Blanca), Secretariado Comercial Computarizado, Asistente Administrativo Computarizado, Computación, Inglés.

El Instituto Radiofónico de Fe y Alegría (I.R.F.A.), que imparte Educación de Adultos por el sistema normal del Ministerio de Educación, con una metodología propia (a distancia, cuando en el lugar existe una Emisora de Fe y Alegría; presencial, cuando no existe la Emisora; en ambos casos con esquemas-textos propios, con la colaboración voluntaria de Orientadores) en el presente semestre está atendiendo a 550 participantes en Ciudad Guayana. En siete Centros de Orientación, de forma

presencial, en horas de la tarde-noche. El noventa y tantos por ciento de nuestros participantes tienen entre 15 y 25 años.

INVECAPI, dependiendo de la Conferencia Episcopal Venezolana, en el momento presente está dictando 12 cursos con 20 participantes cada uno, mayoría mujeres, y adultas. En el próximo futuro el Centro Monseñor Zabaleta, en Las Batallas, atenderá a jóvenes desocupados, con Cursos de 400 horas, en los oficios siguientes: Confección Industrial, Refrigeración y Aire Acondicionado, Soldadura, Computación. El nivel académico que se exigirá: Educación Básica.

# PROPUESTA PARA ENCARAR LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

Ya hemos dicho que la última década ha sido escandalosa con la deserción escolar. Los grados o niveles más afectados por la deserción: primero, séptimo, octavo y noveno. Esto en cuanto a la Educación Básica se refiere. De aquí la importancia que adquiere en nuestros días la atención a jóvenes desescolarizados. Es urgente no dejar a la deriva estos millones de jóvenes sin ni siquiera educación básica.

Hemos informado, en pocas palabras, los esfuerzos que se hacen en Ciudad Guayana por llevar educación y capacitación laboral a los jóvenes desescolarizados; y en concreto, a los que tienen entre 15 y 25 años. Es notorio el esfuerzo del INCE, de La Salle, de los PP. Salesianos, de la Conferencia Episcopal Venezolana. Precisamente en esta Conferencia nuestro Obispo, Monseñor Ubaldo, es el Secretario del Sector Social que tienen que ver directamente con la acción del Episcopado en la educación de jóvenes desescolarizados.

En lo que respecta a Fe y Alegría queremos extendernos un poco más, porque se nos ha pedido en el Foro Guayana que precisemos las Propuestas de nuestra Institución en este campo. Presentamos a continuación dos Propuestas. La primera (A) viene aplicándose desde hace 25 años, y hoy se hace un gran esfuerzo por su Renovación. La segunda (B) apenas empieza a ponerse en práctica, y está creando muchas esperanzas entre el personal de Fe y Alegría, dedicado a Educación de "adultos", que en realidad son jóvenes en su gran mayoría.

#### Financiamiento:

- ◆ El mecanismo hasta ahora vigente: de los recursos que se obtienen de las inscripciones se costean los esquemas-textos, se colabora con los Maestros Orientadores, y se ayuda a la burocracia obligada de las Oficinas.
- ♦ El personal de las Oficinas (Nacional, Regionales, Zonales) está subvencionado por el Convenio Ministerio de Educación AVEC (Asociación Venezolana de Educación Católica).
- ◆ Se acudirá a nuevas fuentes de financiamiento para cubrir los "Recursos Complementarios", para la "Capacitación de los Orientadores" y para el instrumental necesario en las áreas del deporte, folklore, etc.: Gobernación del Estado, Alcaldía, Organismos Públicos y Privados, Empresas, Personas particulaes...

# CECAL (CENTROS DE CAPACITACIÓN LABORAL)

-Sin dejar la Propuesta A, Fe y Alegría prepara y comienza a poner en práctica la Propuesta B, es decir, CECAL. En su programación y puesta en práctica convienen Fe y Alegría y la Fundación Juventud y Trabajo de los PP. Salesianos, también conocidos como Don Bosco.

-El nuevo Programa es para jóvenes de 15 a 25 años que ya obtuvieron el Certificado de Primaria, y desean lograr un oficio al mismo tiempo que culminan su educación básica.

-La razón de ser de esta nueva Propuesta vuelve a ser la misma que la dada en la Propuesta A. Los jóvenes desescolarizados y desempleados, y con éllos el país, necesitan una educación integral y práctica, que los capacite para la producción, que les haga sentirse útiles.

-Por supuesto que todos estos deseos de Fe y Alegría, y de los organismos que arriba hemos mencionado, poco servirán si a mismo tiempo los dirigentes de Venezuela y del mundo globalizado no actúan en la dirección de crear empleo y distribuir la riqueza. Pero también pudiera ocurrir, y de hecho ocurre en Venezuela,

que muchos no pueden ser empleados porque no reúnen las condiciones de capacidad... y que otros muchos están empleados pero no rinden lo que debieran, porque no están debidamente capacitados.

A continuación resumimos las características de esta Propuesta B:

El horario del Programa es diurno. Puede ser también mitad diurno (talleres de oficios) y mitad nocturno (parte académica).

Diseño Curricular: Capacitación Laboral y Educación Básica. El programa CECAL desarrollará cuatro dimensiones del saber o áreas curriculares: Comunicación, Ser Humano y Sociedad, Tecnología y Trabajo, Ser Humano y Ambiente. Con una correlación transversal, estos cuatro ejes estarán presentes en toda acción educativa.

La metodología estará enfocada hacia estrategias y dinámicas que se adapten a cada uno de los ámbitos de capacitación laboral y formación académica básica, y a la integración de ambos.

Los participantes serán atendidos en todo momento (educación presencial) por Instructores de Taller y Facilitadores-Orientadores, como guías que los motiven y acompañen en toda enseñanza-aprendizaje, en el aprender haciendo, en el aprender a aprender.

La evaluación tendrá por finalidad apreciar el real progreso del Participante en la adquisición de las correspondientes competencias y habilidades, y en el desarrollo de la autoevaluación y coevaluación, capaz de detectar las incoherencias del proceso educativo.

Tiempo del Programa. Esta Propuesta B, con dedicación diaria de seis horas, está programada para sólo cuatro semestres. De las seis horas diarias, tres se dedicarán al aprendizaje del oficio en el taller, y las otras tres a la formación básica. Los módulos, con parecida metodología que la utilizada en la Propuesta A, y que aquí también serán el centro de la autoinstrucción en las asignaturas para la educación básica, serán ajustados al tiempo de esta Propuesta B, es decir, a cuatro semestres.

Culminados los cuatro semestres, todos los participantes tendrán un período de pasantía de seis meses de duración, en una empresa de la zona, con informe final.

Credenciales. Serán dos: Acreditación en el Oficio aprendido, y el Certificado de Educación Básica.

180 Pastora Medina

# ¿CÓMO ENCONTRAMOS LA CIUDAD EN 1990?

Ciudad Guayana, conformada por los sectores de San Félix y Puerto Ordaz, es una ciudad muy joven, acaba de cumplir 38 años, cuenta con una población aproximada de 700.000 habitantes.

En 1990 la Ciudad se encontraba bajo una gran influencia de la Corporación Venezolana de Guayana, Empresa que durante décadas marco las pautas de desarrollo y crecimiento de la ciudad, con una poca o nula participación del poder municipal

A partir de ese momento, comenzamos una labor dirigida en primera instancia al rescate de la autoridad municipal, plataforma fundamental para emprender un proyecto político cuyo centro es la gente. Por ello creamos y promovimos espacios para la conversión de habitantes en ciudadanos capaces de soñar y trabajar colectivamente la Ciudad que queremos y merecemos. Nuestro reto fue convertirnos en una Ciudad armónica, integrada, solidaria, convivencial y productiva

Por esta razón, una de las primeras tareas que asumimos fue la construcción de una misión y unas políticas que guiarán nuestra acción de gobierno.

Es así como surge nuestra misión que está orientada en lograr una mejor calidad de vida de los habitantes de la Ciudad a través de la prestación de servicios y la promoción de procesos masivamente participativos y democráticos que permitan la formación democrática del ciudadano, responsable en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades. Para ello, nos basamos en cuatro políticas:

- Ampliar y profundizar la democracia
- ♦ Honestidad y transparencia en la gestión
- Mejorar la calidad de vida del ciudadano
- Modernizar la Institución

En esa labor del rescate de la autoridad municipal nos centramos en recuperar la confianza y la credibilidad hacia la figura del gobernante y de las Instituciones gubernamentales, que como es bien sabido por todos, no es bien vista por la mayoría del colectivo. Este aspecto lo consideramos clave para emprender los procesos de transformación necesarios para hacer posible un gobierno para y con la gente.

De allí el esfuerzo por educar a nuestros ciudadanos para transitar el camino hacia una democracia participativa, plena, en la que gente se apropie del poder *y* que la ganancia que hemos obtenido en este tiempo sea irreversible, que se quede enraizada en el corazón y la mente de todos, que no dependa de un factor circunstancial como lo es un gobierno de turno.

En función de ello y valorando el trabajo mancomunado de los ciudadanos junto a su instancia de gobierno más cercana, impulsamos la movilización de la gente y de otros actores de la Ciudad para decidir concertadamente los asuntos claves propios de Ciudad Guayana.

En un trabajo arduo y hermoso a la vez, nos propusimos acercarnos a la comunidad, a los Gremios, a las Cámaras, a los sindicatos, en fin a todos los actores sociales de la Ciudad.

Este mecanismo se convirtió en una herramienta valiosa para nuestra acción de gobierno ya que nos permitió:

- ◆ La reivindicación del gobierno municipal como primera autoridad en el Municipio.
- Un acercamiento rápido y confiable con la gente, sus sueños, sus expectativas y sus demandas. En otras palabras, disminuimos la brecha y abrimos caminos entre el poder formal y el ciudadano
- ◆ Contar con una información de primera fuente de las necesidades reales de la Ciudad
- ♦ Atender las urgencias de la comunidad mediante acuerdos concertados con ellos, los entes involucrados y la municipalidad
  - ◆ Educar y educarnos en el ejercicio del gobierno democrático

184 PASTORA MEDINA

puede dar un aporte al CAIS donde es atendido, bien sea dando parte de su tiempo libre para llevar a cabo algunas labores, donando especies a cambio de su servicio, pequeñas colaboraciones en dinero o aportando nuevas ideas que ayuden a mejorar el servicio de atención médica.

Para mantener la calidad del servicio que prestamos, ensayamos alternativas descentralizadoras con las comunidades acordes con la dinámica actual del Municipio. Una de ella fue la de conformar en cada CAIS una Dirección Colegiada de Salud, integrada por médicos, enfermeras, promotores sociales del centro, las asociaciones de vecinos y las asociaciones comunitarias, cuya finalidad es supervisar la calidad del servicio brindado así como administrar los recursos obtenidos a través del TEDI.

También resaltamos lo avanzado en las Casas de Salud que están conformados por un voluntariado comunitario que recibe un entrenamiento en primeros auxilios y prevención de salud. Este voluntariado localiza espacios en su comunidad, bien sea en sus propias viviendas u otros centros, generalmente ubicados lejos de los centros asistenciales, pudiendo atender casos de atención menor y a la vez programan visitas un vez por semana a esa comunidad de los médicos que loboran en los módulos de Salud.

Educación: Aquí nos hemos esmerado en el fortalecimiento de la construcción de la ciudadanía, impulsando los procesos adecuados para la participación colectiva, permitiendo el desarrollo de líneas de acción voluntaria en la sociedad civil para sustituir las de acción oficial- municipal- progresivamente. Destacamos el progresivo fomento y orientación de las Asociaciones Civiles de Padres y Representantes de las unidades educativas dependientes de la Municipalidad. Estas estructuras de participación popular administran y controlan los recursos que por vía autogestionaria se obtienen. Otra de las experiencias fue la de transferir a dos Asociaciones Civiles igual número de preescolares comunitarios que en la actualidad financian su funcionamiento.

Vale destacar que actualmente desarrollamos junto con el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas y Fe y Alegría, proyecto enfocado a la población joven y adolescente de Ciudad Guayana, cuyo lema es "las niñas, los niños y jóvenes también somos ciudadanos". Este es un hermoso proyecto en el que se privilegia la participación de niños y jóvenes para construir la agenda de ciudad que han prefigurado para ellos, de acuerdo a sus necesidades, expectativas y visión de futuro.

El pasado año firmamos un convenio con el Instituto Nacional el Menor con el propósito de crear e implementar la red local de protección a la infancia y la adolescencia. El objetivo central es generar planes locales para ejecutar acciones de protección integral en defensa de los derechos del niño y adolescentes del Municipio.

Programa de Justicia de Paz: A pesar de ser una figura nueva, el Juez de Paz en la ciudad se ha ganado el respeto y el apoyo de todos los vecinos de la comunidad, resolviendo esos pequeños casos y previniendo riesgos mayores en este proceso de aprender juntos y hacer valer nuestros derechos y deberes. Mención especial tiene el Programa Educando para al Justicia de Paz que consiste en elegir Jueces de Paz Escolares, cuya misión es resolver conflictos entre sus compañeros de clases, con sus educadores o con el resto de la comunidad educativa. Actualmente contamos con 1000 Jueces de Paz Escolares.

Atención a la Mujer: En ALMACARONI estamos de la relevancia de la mujer en el desarrollo de una sociedad armónica, equilibrada e integrada, y como eje fundamental del bienestar de la familia.. En función de ello, en una cálida y cómoda edificación funciona la Casa de la Mujer donde se le brinda atención integral en el área de salud sexual y reproductiva, planificación familiar, orientación y prevención de embarazos en adolescentes, asesoría legal y capacitación para el trabajo.

Recientemente, patrocinamos un evento nacional para discutir las propuestas de la mujer y la familia ante la Asamblea Nacional Constituyente que actualmente redacta la nueva Constitución Nacional.

Programa de Apoyo Microempresarial: Desde 1996, consideramos de vital importancia promover la economía local, brindándole incentivos a los agentes económicos que intervienen en una forma activa y participativa en el proceso de producción. Este programa apunta hacia la formación, la capacitación y el adiestramiento de microempresarios y su conformación en redes de producción, servicios y comercialización.

Red de Abastecimiento Alimentario. Nos encaminamos hacia la satisfacción de necesidades alimentaria de la población desde la perspectiva de generar condiciones de seguridad alimentaria. Aquí destacamos lo avanzado en el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) que consiste en un subsidio por parte del gobierno nacional con aporte de capital de la Municipalidad, para garantizarle el suministro de productos de la cesta básica a la población de extrema pobreza. Con este programa se ha tejido

188 PASTORA MEDINA

alcanzados que para nosotros tiene un valor especial porque se han construido con la gente de la ciudad, acertando o errando con ella, aprendiendo juntos el proceso de gobernar y con el compromiso de avanzar sin detenernos por las aparentes dificultades, movidos por el amor, el compromiso y la responsabilidad que sentimos por nuestra Ciudad y la Patria.

# La responsabilidad social, empresarial en el manejo de la industria del aluminio

Caso: Lodos Rojos de Bauxilum

Luis Daniel González Leandro

¿QUE ES C.V.G. BAUXILIUM?

Es una empresa del grupo C.V.G., que nace de la fusión de C.V.G. INTERALÚMINA y C.V.G. BAUXIVEN, sus accionistas hoy en día son:

- ◆ CORPORACIÓN VENEZOLANA DE GUAYANA
- ◆ ALUSUISSE LONZA HOLDING LTD
- ♦ C.V.G. FERROMINERA ORINOCO, C.A.

C.V.G. BAUXILUM está conformada por dos operadoras a saber:

- ♦ Operadora de Bauxita.
- ◆ Operadora de Alúmina.

A continuación se presenta una breve reseña histórica de cada una de las Operadoras.

#### OPERADORA DE BAUXITA

Ubicada en el Municipio Autónomo Cedeño, del Estado Bolívar; a 500 km. de Caracas y a 520 km. al sur - oeste de Ciudad Guayana, el complejo minero y el centro poblado se localizan en la población de Pijigüaos.

El yacimiento de bauxita está conformado por las mesetas que coronan la Serranía de los Pijigüaos.

La bauxita es un mineral, concenrado compuesto de óxidos hidratados de Aluminio, Hierro, Titanio, Cuarzo y otros minerales, siendo la explotada en Pijigüaos tipo Gibsita. Dado su grado metalúrgico comercial, este mineral es la materia prima para la obtención de Alúmina (óxido de Aluminio,  $Al_2O_3$ ) y luego del Aluminio (Al) primario.

El proceso productivo - extracción, almacenamiento, carga y transporte - se realiza en tres frentes de operaciones: La Mina, Pie de Cerro, y El Jobal.

#### LA MINA

El yacimiento es explotado a cielo abierto, sin la utilización de voladura, previamente de haber sido removido y apilado la capa vegetal para uso posterior dirigido a la Rehabilitación.

El mineral es transportado mediante camiones roqueros de 50 y 85 toneladas a la estación trituradora, donde se prepara la bauxita a una granulometría menor de cien milímetros para facilitar su manejo y transporte.

Una vez triturado el mineral, este es trasladado a una tolva de transferencia hacia una correa de bajada tipo teleférico o cable de 4,2 km. hasta Pie de Cerro.

## PIE DE CERRO

La bauxita ya ubicada en el inicio del patio de Pie de Cerro, puede tener dos metas destinos:

- ◆ Almacenar y a la vez homogeneizar el mineral en las pilas del patio.
- ◆ Cargar el tren de vagones para ser llevado a El Jobal.

Se cuenta con cuatro patios de apilamiento de 225.000 Tm. c/u .

#### $E_L$ Jobal

Luego que el material es recuperado, este se almacena en una tolva principal que alimenta directamente a los vagones. Cada tren de 28 vagones es remolcado por una locomotora a través de 54 km. de vía férrea, hasta llegar a Puerto Gumilla en El Jobal.

Mediante una estación de volcadora de vagones, el mineral tiene dos destinos:

- ◆ Pilas de almacenamiento en El Jobal
- ◆ Terminal de carga de gabarras.

El cargador mecánico de las gabarras, es alimentado por cintas transportadoras y está dispuesto para cargar en sucesión los grupos de gabarras que son atracados en el muelle.

Para el transporte fluvial desde el Puerto El Jobal hasta el muelle de la Operadora de Alúmina, en Puerto Ordaz, con un recorrido de 650 km., se utilizan convoyes conformados por un empujador y trenes de 12, 15, 16 o 20 gabarras que tienen una

capacidad de I.500 a 2.000 Tm. c/u. El transporte sólo se realiza en el período que va de mayo a diciembre, durante la época de aguas altas del río Orinoco.

# ENTORNO SOCIO - ECONÓMICO

En el centro poblado de Pijigüaos, se estima una población de tres mil quinientas personas<sup>1</sup>, distribuidas de la siguiente forma:

- 891 Trabajadores directos de C.V.G. BAUXILUM<sup>2</sup>.
- 2.673 Familiares de los trabajadores de C.V.G. BAUXILUM<sup>3</sup>.
- 695 Indígenas<sup>4</sup>.
- 3.907 Criollos<sup>5</sup>.
- 209 Personal de empresas proveedoras de obras y servicios (contratistas).

La actividad socio-económica gira en torno al centro productivo, instalándose en los últimos años (1997, 1998, 1999), negocios que han incrementado el intercambio comercial.

Por otra parte las actividades culturales, están circunscritas a aquellas que programe y desarrolle C.V.G. BAUXILUM, en el centro cívico del campamento.

<sup>1</sup> No se incluye la población flotante.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Residentes en el campamento CV.G. BAUXILUM.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Residentes en el campamento C.V.G. BAUXILUM.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Etnias.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Centros Poblados de Morichalito, Capachal, etc.Fuente; C.V.G. BAUXILUM; Operadora de Bauxita. Coordinación Ordenación del Territorio. Agosto 1.995.

#### ENTORNO AMBIENTAL:

Los antecedentes en materia de protección ambiental se remontan al año 1.980, cuando recién fundada la empresa C.V.G. BAUXIVEN, se solicitan las concesiones al Ministerio de Energía y Minas, para la explotación del yacimiento de los Pijigüaos.

La primera manifestación manifestación de una conciencia ambiental de la empresa, se manifiesta evidencia en 1983, con el trabajo realizado "Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Los Pijigüaos y sus proyectos conexos", en dicho reporte se presenta la primera aproximación de los efectos sobre el medio natural, los posibles cambios poblacionales y de uso de la tierra y de ordenamiento territorial, así como los posibles efectos sobre las comunidades indígenas que rodean la zona del proyecto.

Otro aspecto importante de este entorno, fue la firma del convenio entre C.V.G. BAUXIVEN y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (M.A.R.N.R.). Este convenio se suscribió en 1986 por dos años y luego se extendió hasta mayo de 1991, elaborándose 21 estudios básicos, los cuales fueron la base informativa para la elaboración de los documentos Evaluación Ambiental del Proyecto BAUXIVEN y Plan de Ordenamiento del Territorio del Municipio Foráneo La Urbana.

Con base a estos compromisos, la situación actual de los principales aspectos ambientales de la Operadora de Bauxita son:

#### REFORESTACIÓN

A la fecha, se han explotado 2.971.032 m2, de las cuales 1.632.137 m<sup>2</sup> han sido rehabilitadas<sup>6</sup>. El Plan de Rehabilitación contempla los siguientes aspectos:

Tratamiento para zonas sin deforestar: Con base al plan de explotación de la mina, se escoge un determinado sector donde se definen las dimensiones del área

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Fuente: C.V.G. BAUXILUM; Operadora de Bauxita. Coordinación de Planificación de Desarrollo Minero. Mayo 1.999

requerida para la extracción de la bauxita en un año, de modo de limitar la deforestación a esa superficie, por lo que estas tareas se programan anualmente.

Sistema de deforestación: Estas se realizan bajo el sistema de picas, siguiendo el mallado preestablecido por la prospección minera detallada. Estas se encuentran distanciadas 25 mts. unas de otras desde su eje y tienen 5 mts. de ancho; su longitud es variable y se orientan en función de la pendiente.

Deforestación: La capa superior obtenida durante la remoción inicial constituye el material a utilizar como cobertura una vez culmine la explotación, sobre la cual se iniciará la rehabilitación.

Rehabilitación: Se inicia con la preparación del suelo una vez termina la explotación y el posterior establecimiento de la vegetación pionera, diversificación de la vegetación y el enriquecimiento de las áreas rehabilitadas (especies pioneras forestales).

Protección de cuencas y taludes: La construcción de la vialidad a la Mina y especialmente los accesos a la Trituradora, originó la formación de taludes y terrazas, quedando su configuración topográfica sujeta a erosión causada por las lluvias. Estos taludes se han venido protegiendo mediante la construcción de enfajinados y la siembra de cobertura vegetal, no obstante, el largo tiempo expuesto a la intemperie, ha formado cárcavas y derrumbes, por lo que las fajinas se ven interrumpidas y en peligro de caerse y la configuración topográfica deformada.

Como solución alterna a este problema, se está ensayando un tratamiento que consiste en la incrustación en las cárcavas de diques o muros formados por sacos plásticos llenos de material provenientes de sectores en explotación; de esta manera, se trata de evitar la continua erosión y permite contener el material de arrastre.

Por otra parte la construcción de canales, torrenteras, lagunas y otras estructuras de control de aguas, en contorno a los límites de explotación de cada bloque o sector, impide que los escurrimientos superficiales de las aguas de lluvia desde las cotas superiores, fluya y descargue libremente hacia las laderas de pendientes pronunciadas, formando cárcavas con las consecuencias de arrastre y deposición de sedimentos de bauxita hacia los cursos de agua que vierten del área de explotación.

Para la construcción de los canales y los tapones de las lagunas se utiliza material proveniente de las áreas de explotación o mediante la excavación en piso definitivo quedando las lagunas recolectoras de agua y sedimentos.

Disposición de Residuos Sólidos: La disposición de residuos sólidos domésticos se realiza mediante el acarreo de contenedores desde el sitio de origen hasta el área de disposición ubicado a unos 2 km. al oeste del centro poblado en el sector denominado "Las Piñas".

La disposición se realiza en fosas y luego los desechos son recubiertos con el material proveniente de las fosas y compactados en capas con la utilización de retroescavadoras, todo ello dentro de un área cercadas para mayor seguridad de las operaciones.

El aceite residual proveniente del mantenimiento de los equipos pesados, son entamborados y dispuestos temporalmente sobre una losa de concreto con pendiente hacia una trampa de aceites, ubicada a unos 12 km. en dirección al puerto El Jobal.

Otros desechos que por sus características son considerados peligrosos, son almacenados temporalmente en un galpón cercado y controlado el acceso hasta que pueda realizarse la disposición definitiva de los mismos.

Los residuos hospitalarios son incinerados en un crematorio del cual dispone las instalaciones del Hospital de la empresa.

Protección de Flora y Fauna: Durante los años 1986 y 1991, C.V.G. BAUXIVEN y el M.A.R.N.R., firmaron un convenio a través del cual se realizaron 21 estudios básicos entre otros: Inventarios de flora y fauna, estudios antropológicos, los cuales sirvieron de base informativa para la elaboración de los documentos EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PROYECTO BAUXIVEN.

En el campamento tienen como normativa interna, la prohibición de la caza o la compra los productos de la misma, y en la zona la Guardia Nacional cumple las funciones de vigilancia a través de la Guardería Ambiental.

En la Unidad Educativa de la empresa, tiene un Museo Ecológico en el cual se preservan una extensa muestra de las especies animales autóctonas de la zona, lo que permite impartir la enseñanza a los alumnos y visitantes de los recursos faunísticos de la región y lo importante de su conservación en el sostenimiento del ecosistema.

Salud Pública: Existe un convenio con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (M.S.A.S.) para el control del Paludismo. A través del convenio la empresa dispone de equipo (TIFA) y el M.S.A.S. dispone del personal para la nebulización del campamento y áreas vecinas.

El servicio de Salud a los trabajadores y sus familiares se presta a través de la Gerencia de Ambiente y Salud Ocupacional, contando con un Hospital donde se prestan los servicios de Medicina Interna, Cirugía, Pediatría, Ginecología y Obstetricia, Odontología, Medicina General y Odontología y en cuanto a la población de las comunidades aledañas, la empresa contribuyó con la construcción y dotación de un ambulatorio en la localidad de Morichalito.

# OPERADORA DE ALÚMINA

Ubicada en el Municipio Autónomo Caroní, del Estado Bolívar, en la Zona Industrial Matanzas, Sector Los Caribes, parcela 523-01-01-A, sobre la margen derecha del río Orinoco. Su misión es la producción de alúmina partir de usando la bauxita como materia prima para así proveer a las plantas reductoras de Aluminio y exportar el excedente de producción.

La alúmina es la materia prima principal para la obtención de alúmina. Aluminio vía reducción electrolítica. Esta formada por el óxido de Aluminio ( $Al_2O_3$ ), y en la refinería se obtiene mediante el proceso BAYER<sup>7</sup>, el cual consiste en disolverla lixiviación del hidróxido de Aluminiola alúmina concentrada presente en la bauxita, con hidróxido Hidróxido de Sodio, a altas temperaturas y presión, retirándole las impurezas -arena y lodo-, luego se precipita la alúmina trihidratada para posteriormente calcinarla.

Las principales instalaciones de la operadora son:

Manejo de Materiales: Esta área se encarga del desembarque de la bauxita proveniente de la Operadora de Bauxita a través de los trenes de gabarras remolcados

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Karl Joseph Bayer, en 1<u>8</u>980. Austria, desarrollo el proceso químico para la obtención de alúmina.

por el río Orinoco. El material el es trasladado desde el muelle a través de un sistema de correas, hasta los patios de depósito almacenamiento para su posterior uso, o utilizado inmediatamente para alimentar la planta en el proceso de refinación de alúmina.

El sistema de correas transportadoras permite además, el transporte de alúmina desde el silo de depósito almacenamiento hasta la carga de buques en las oportunidades en que sea requerido buques.

Lado Rojo: En ésta área se inicia la aplicación del proceso BAYER, siendo su función principal separarla lúmina el hidróxido de Aluminio de la bauxita, mediante la aplicación de una mezcla el ataque químico de la bauxita y con soda cáustica a una temperatura de 140°C. y presión de 7 Bar.

Productode un enfriamiento violento de la mezcla. A continuación se procede a la separación de la arena y del lodo rojo, residuos sólidos de la reacción química, de la fase líquida; los destinos de estos desechos son: alúmina, el lodo rojo y la arena; los destinos de estos productos son:

La alúmina, continua en el proceso de eliminación de impurezas y posterior calcinación.

La arena es lavada para recuperar la soda cáustica, y bombeada a la laguna de deposición de arena; y el Lodo Rojo, es enviado por tuberías a las lagunas de lodo previa recuperación de la soda cáustica. En hileras de tanques de lavado.

La arena es depositada en la laguna de arena.

Lado Blanco: En esta área, partiendo de la fase líquida sin impurezas sólidas se precipita y se clarificala suspensión rica en hidrato de alúmina mediante la utilización de polímeros y floculantes cristales de hidrato (semilla), posteriormente se procede a una filtración para la recuperación caústica eliminación de impurezas y recuperación de cáustica y concentración lavado del hidrato que finalmente es llevado a los calcinadores, dnde se elimina el agua de cristalización para obtener la alúmina.

# ENTORNO SOCIO-ECONÓMICO

La fuerza laboral de la operadora de alúmina, está distribuida de la siguiente forma:

1.108 trabajadores (operaciones)

687 trabajadores (administrativos)

2.950 personal de empresas proveedoras de obras y servicios (contratistas).

Se estima que por cada trabajador, su grupo familiar sea de cinco personas en promedio, es decir, que de la empresa dependen cerca de 24.000 personas.

Por otra parte se mantienen relaciones comerciales con distintos proveedores nacionales e internacionales instalados en la zona generando una actividad que maneja un total de veinticuatro mil trescientos cincuenta y cinco millones (Bs. 24.355.000.000,°°) promedio en los últimos dos años.

#### ENTORNO AMBIENTAL

El entorno ambiental de la operadora está circunscrito a la protección de los recursos aire, agua y suelo.

Recurso Aire: A fin de evitar la contaminación del aire, se cuenta con 48 sistemas de control atmosférico, distribuidos de la siguiente forma:

44 colectores basados en mangas filtrantes y 04 electrofiltros.

Dados los resultados de las caracterizaciones ambientales realizadas en el año 1998, se cumple con las exigencias establecidas en la Normativa Nacional del M.A.R.N.R.; se tiene previsto realizar las caracterizaciones del año 1999, en el mes de noviembre.

Recurso Suelo: A fin de disponer de los desechos sólidos generados por las operaciones, la empresa cuenta de un relleno para el almacenamiento del material sobrante de planta, el cual es ofrecido en venta si el mismo no se requiere en planta y representa interés y valor comercial para terceros; para la disposición de los desechos sólidos domésticos (generados en las oficinas y comedores), se ha contratado el servicio de la operadora que se encarga de los desechos municipales; los desechos peligrosos (aceites usados, fuentes radiactivas, filtros de proceso, mangas filtrantes usadas, etc.) están siendo almacenados en patios -acondicionados para tales fines, a la espera de la consolidación del Proyecto C.V.G., Manejo Integral de Residuos Sólidos, estimándose su inicio para el año 2000

En relación a las fuentes radiactivas, es importante destacar que la empresa ejecutó un proyecto cuyo objetivo fue la "Disposición de las fuentes radiactivas de desecho en contenedores seguros". por un monto de bolívares Doce millones doscientos mil (Bs. 12.200.000,°°). El trabajo consistió en la inmovilización de las fuentes en recipientes de acero inoxidables vaciados en su interior con concreto y ubicadas en el depósito para el almacenamiento seguro de las mismas.

Recurso Agua: Este ha sido uno de las principales fuentes de actuación en materia ambiental, diseñándose y aplicándose los siguientes mecanismos de control:

- Las aguas residuales domésticas son tratadas en una planta de tratamiento de aguas servidas domésticas, la cual actualmente, es objeto de un estudio de reingeniería para posterior mejora hasta alcanzar los parámetros de calidad exigidos por las normas vigentes.
- Las aguas de proceso, son mantenidas en circuito cerrado y recirculan entre la planta y las lagunas de proceso.

# PROBLEMA DE LA DEPOSICIÓN DEL LODO ROJO

En el proceso productivo de la alúmina a partir de la refinación de la bauxita, se generan residuos sólidos inertes tales como: los óxidos metálicos de Hierro, Titanio, Sílice e hidrato de Aluminio.

Estos residuos salen de la planta en una suspensión cuya fase líquida contiene carbonato de Sodio y soda cáustica a baja concentración y se almacena en áreas seleccionadas para tal fin, incorporando barreras físicas para minimizar la contaminación del ambiente.

Los residuos tienen un 30% de su contenido de sólidos inertes y el 70% restante es una solución alcalina que sirve de medio de transporte para su bombeo, siendo almacenados y contenidos en un sistema de lagunas con diques en su periferia<sup>8</sup>.

Actualmente se descargan unos 329 m³/h de suspensión de lodo rojo, los cuales se envían mediante tuberías a las lagunas de deposición y recuperación de la solución alcalina.

El sistema de lagunas esta compuesto por:

Cuatro lagunas; originalmente fueron construidas dos para la deposición del lodo y una para la arena, recientemente fue construida una cuarta laguna N° 3B, mediante la construcción de un dique con estructuras que la hacen funcionar como sifón, que permite la separación de los sólidos mientras que los líquidos pasan a la laguna N° 3A para su evaporación, y rebombeo a la planta, configurando un circuito cerrado.

El área de almacenamiento original fue de  $2.200.000 \text{ m}^2$  con una capacidad de almacenamiento para  $15.400.000 \text{ m}^3$  de lodo y arena a cota de elevación de los diques de 17,00 m.s.n.m., y una cota promedio de fondo de 6,00 m.s.n.m.

Las lagunas se formaron al construir diques de contorno a lagunas naturales (durante el período de construcción de las lagunas aún no se habían promulgado la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Penal del Ambiente ni el conjunto de Normas Técnicas que dieran orientación acerca de la forma de construir las lagunas con un mínimo de intervención hacia el ambiente), los cuales fueron construidos con material proveniente de préstamos (actualmente bajo el lodo), los espaldones con material proveniente de excedentes del movimiento de tierra efectuado para la planta y fue utilizado material de Caruachi en la reconstrucción de los diques I y39.

<sup>8</sup> Este método era comúnmente utilizado en las plantas de alúmina hasta los años 80.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Pérez A., Hugo I. Informe sobre Almacenamiento de Lodos Rojos. 1989.

Para el transporte del lodo la planta cuenta con un sistema de tuberías y bombas para vencer las pendientes

La operación de almacenamiento fue convenida bajo la siguiente filosofía:

- Alternancia en la alimentación entre las lagunas 2 y 3 cada seis meses para permitir la consolidación del lodo y por ende máxima utilización de los volúmenes disponibles.
- Retorno a la planta del líquido sobrenadante (LSN) en circuito cerrado de reciclo.
  - Equilibrio en el balance de agua de la planta.

Luego de transcurridos ocho años después del inicio de las operaciones (1.990 - 1.996), se detecta una acelerada merma de la capacidad de almacenamiento de los líquidos cáusticos en las lagunas, produciéndose una situación crítica para el año 1.993.

Las principales causas fueron:

- Desviación de la filosofía de operaciones de las lagunas.
- Exceso de agua de lluvia por escorrentías hacia las lagunas.
- Mayor caudal de residuos sólidos hacia las lagunas por cambios en el tipo de bauxita procesada y mayor producción de alúmina.

# SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad se desechan a las lagunas  $329 \text{ m}^3/\text{h}$  de lodo rojo, los cuales se descargan en la laguna  $N^\circ$  3B. El lodo sedimenta en esta laguna y buena parte del licor pasa a la laguna  $N^\circ$  23A. De estas lagunas se bombean aproximadamente  $180 \text{ m}^3/\text{h}$  al área de lavado de lodo rojo, para la recuperación de la soda cáustica e incorporación a la corriente principal del proceso productivo.

El producto del área de Desarenado , 20 m³/h de arena, es suspendidos para su transporte en el líquido retornado de la laguna, siendo descargada en la laguna N°I, donde la arena sedimenta.

Las acciones que ha ejecutado la empresa, en pro de la conservación ambiental se describen a continuación:

- Construcción de cuatro canales para desviar las aguas de escorrentías.
- Impermeabilización del dique N° 3.
- Conformación a cota 17 m.s.n.m., e impermeabilización de la cresta de los diques 5, 6, 8 y 9.
  - Inicio de los estudios de evaluación para la deposición de lodo en seco.
  - Sistema de captación y bombeo de licor filtrado en los diques 3, 6 y 9.
  - Inicio de los estudios de evaluación para la deposición de lodo en seco.
  - Estudio de factibilidad de rehabilitación de los diques.

Motivado a la caída de lluvias torrenciales entre los años 1.995- 1.996, el sistema de lagunas entró en emergencia y previa aprobación del M.A.R.N.R., se realizó una descarga controlada de licor al río Orinoco de 0,041 m³/s, durante esta operación el río Orinoco tenía un caudal promedio de 68.000 m³/s

Se presenta y aprueba ante el M.A.R.N.R., los siguientes proyectos:

- Elevación de la altura de los diques a cota 19,5 m.s.n.m.
- Saneamiento de los diques, vías de acceso y áreas circundantes a las lagunas.
- Bombeo de lodo a cota 40 m.s.n.m.

- Construcción de dique filtrante en la laguna nº 3, creándose la laguna nº 3B.
- Adquisición y puesta en marcha de una draga.
- Caustificación de agua de laguna para uso en la planta.
- Adquisición de 116 Has. para futura deposición de lodos.

Dadas las características actuales, las operaciones de las lagunas tienen una vida útil limitada, por lo que se ha planteado una estrategia que permitirá:

- Mantener la continuidad Operativa.
- Reducir el Impacto Ambiental
- Aplicación de nuevas tecnologías de deposición de lodos.
- $\bullet$  Dar cumplimiento a lo establecido en la Providencia Administrativa nº A-C-A- 770-01- 45 -024 /98 del M.A.R.N.R.

## INVERSIONES AMBIENTALES

#### **O**PERADORA DE BAUXITA

Las inversiones ambientales durante el año 1998, alcanzaron el monto de bolívares Ciento cincuenta millones (Bs. 150.000.000,°°), destinados a la rehabilitación de las áreas intervenidas<sup>10</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Fuente: Gerencia de Ingeniería y Mantenimiento Operadora de Bauxita, 1998.

Durante el año 1999, fue presupuestado y está en ejecución el monto de bolívares doscientos dos millones quinientos mil (Bs. 202.500.000, $^{\circ\circ}$ )<sup>11</sup>

## OPERADORA DE ALÚMINA

Las inversiones ambientales en la operadora de alúmina durante el año 1997, alcanzaron el monto de bolívares dos mil ochocientos millones (Bs. 2.800.000.000°°) en su mayoría destinados a solucionar los problemas de las lagunas de deposición de lodo rojo.

Para el año I.998, las inversiones ambientales alcanzaron la cifra de bolívares cinco mil sesenta y seis millones (Bs. 5.066.000.000,°°), adicionalmente a los proyectos de rehabilitación de las lagunas de lodo rojo, fueron incluidos los proyectos de control de los efluentes de la planta, y se inició de la adecuación del patio de desechos sanitarios interno; además se realizaron mejoras a los sistemas de control de polvo en el área de Manejo de Materiales<sup>12</sup>.

El monto presupuestado de los proyectos a ejecutar durante el año 1999 es de bolívares dos mil sesenta y ocho millones (Bs. 2.068.000.000°°). Para el manejo de lodo se ha estimado en 931 millones de bolívares, de los cuales 393 millones corresponden a los proyectos en ejecución de los que se mencionan:

- Mantenimiento de crestas y taludes de diques.
- Demarcación de linderos del área 75 de las lagunas.
- Estudios para definir y clasificar futuros préstamos.
- Monitoreo y caracterización de lodo en sitio.
- Batimetría de las lagunas 1 y 3.

<sup>11</sup> Fuente: Gerencia de Ingeniería Operadora de Bauxita.1999

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Fuente: Gerencia de Presupuesto. 1997, 1998 y 1999.

- Planta piloto para neutralización de agua de lagunas.
- Rehabilitación del dique nº 3 laguna Nº 1.

Para un total de 391 millones de bolívares ejecutados a la fecha.

Quedan pendientes a la fecha los siguientes proyectos:

- Estudio captación de filtraciones del dique nº 9.
- Construcción del sistema de captación de filtraciones del dique nº 9.
- Cobertura vegetal de terraza rehabilitada.
- Estudios para deposición de lodo en seco.
- Caracterización estructural de los diques.
- Factibilidad de elevación de diques.
- Expansión de áreas de evaporación (estudio).
- Bombeo de arena hasta la laguna nº 3 (estudio).

Para un total de 537 millones de bolívares por ejecutar.

# ENFOQUE EPIDEMIOLÓGICO

Programas de acción Social desarrollados en Cambalache: Como respuesta a las inquietudes de los habitantes del caserío Cambalache, población ubicada al este de las lagunas de lodo, en el año 1995, C.V.G. BAUXILUM desarrolló un Operativo de Salud, donde se brindó información relativa al funcionamiento del sistema lagunar de la empresa, saneamiento básico, evaluación médica general a la población infantil

(61 niños) y algunos adultos seleccionados por la comunidad (se hizo énfasis en el examen de la piel), también se aplicaron cuestionarios epidemiológicos.

Los resultados obtenidos de ese operativo son los siguientes:

- La principal problemática de salud que presenta la población infantil de Cambalache es la Desnutrición, seguido por déficit de peso y estatura, parasitosis y anemia, lo cual representa el 67% de la población evaluada.
- Los problemas dermatológicos encontrados están caracterizados principalmente por Micosis superficiales representando el 18% del total.
- Las patologías descritas no guardaron ningún tipo de relación al contacto con aguas de las lagunas o con contenido cáustico.

Programa de Vigilancia Epidemiológica: A partir de 1997, C.V.G. BAUXILUM conjuntamente con la C.V.G. y sus empresas filiales, da inicio al Programa Corporativo de Vigilancia Epidemiológica Ocupacional, dirigido a la población trabajadora de la empresa. La primera acción fue la incorporación del Sistema Automatizado para la Vigilancia Epidemiológica denominado "SUAVIDERO" y el entrenamiento en el manejo de dicho sistema para el personal de la Gerencia da Ambiente y Salud Ocupacional, encargado de liderizar el programa; adicionalmente este personal fue adiestrado para la elaboración de los informes relacionados con los puestos de trabajo y la caracterización de los factores de riesgos de los mismos.

El 28 de diciembre de 1998, fueron aprobados los Cronogramas de Adecuación Ambiental mediante la Providencia Administrativa n° A–C–A-77-01-45-024/98, en el cual en el punto n° 18, se especifica: "Diseñar y ejecutar, conjuntamente con los organismos públicamente competentes en la materia, un Programa de Vigilancia Epidemiológica en los sectores poblados impactados por las emisiones de BAUXILUM, C.A., a fin de detectar cualquier proceso premórbido que pudiera ser ocasionado o atribuible a las emisiones de la empresa. En este sentido, C.V.G.- BAUXILUM, C.A., atendiendo al principio de racionalidad técnica y económica podrá suscribir acuerdos y convenios con otras empresas ubicadas en la Zona Industrial Matanzas, para desarrollar y financiar conjuntamente el precitado programa".

En virtud de este compromiso adquirido el planteamiento de C.V.G. BAUXILUM, está orientado a: "En coordinación con la C.V.G. Vicepresidencia Corporativa de Ambiente Ciencia y Tecnología (C.V.G. - V.P.C.A.C.T.) y el Ministerio

de Salud, desarrollar un programa de Vigilancia Epidemiológica, tomando como base, las experiencias del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ocupacional, de las empresas del Sector Aluminio".

El objetivo de este programa, es el de poder conocer la relación causa — efecto, de los principales agentes contaminantes en las zonas de impacto, relacionando los resultados obtenidos de las redes de calidad de aire y agua, de modo que se pueda tener una base de datos que nos permita la toma de decisiones oportunas ante la aparición de una alerta epidemiológica.

# RETOS Y ESCENARIOS

Las acciones que está desarrollando C.V.G. BAUXILUM en el campo ambiental, están orientadas a asumir la problemática Ambiental como un reto de la organización y aplicación de su política se prevé la continuidad a los proyectos de

#### Operadora de Alúmina

- Deposición de lodo convencional en corto plazo.
- Tratamiento de aguas de lagunas por el método P.T.S. (Parque Tecnológico Sartanejas).
  - Desarrollo del proyecto de Disposición de lodo seco.
  - Proyectos Ambientales y Operativos. Entre estos tenemos:
    - Plan de Supervisión Ambiental, cuyo objetivo es el de garantizar que los proyectos ejecutados mitiguen y controlen los impactos ambientales sobre el sistema orillar del río Orinoco, generados por la Planta de C.V.G. BAUXILUM, cumpliéndose así con las especificaciones de diseño.

- Plan de Monitoreo Ambiental, cuyo objetivo es garantizar que los proyectos ambientales ejecutados contribuyan a mejorar la calidad de los ecosistemas circunvecinos a los sistemas lagunares industriales de C.V.G. BAUXILUM.

#### Operadora de Bauxita

- Mantener la continuidad en la Operadora de Bauxita a los trabajos de:
- Recuperación y reforestación de áreas intervenidas por las operaciones de extracción del mineral (bauxita).
- Protección de taludes y construcción de obras para minimizar el impacto de las escorrentías de aguas superficiales sobre el suelo desnudo y la calidad de agua de los caños naturales.
- En cuanto a la responsabilidad en el marco o entorno social y que aplica a las dos operadoras:
- Se continuará dando apoyo al Programa de Vigilancia Epidemiológica en coordinación con la C.V.G.- V.P.C.A.C.T. en Cambalache, Pijigüaos, Capachal, Morichalito, etc., con el apoyo del Ministerio de Salud.
- Dar cumplimiento a la Providencia Administrativa nº A-C-A-77-01-45-024/
   98.

#### LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL

C.V.G. BAUXILUM, asumiendo su responsabilidad respecto a la problemática ambiental, tiene la real demostración de su compromiso a dar cumplimiento a la Providencia Administrativa n° A-C-A-77-01-45-024/98 del M.A.R.N.R.

1

La tasa de inversiones realizadas en la operadora de alúmina respecto del total de las inversiones es de 42% en el año 1998<sup>13</sup> y de 16% en 1999<sup>14</sup>, siendo muy significativa; sin embargo aún no estamos conforme con los resultados obtenidos.

La sensibilización ambiental que hoy día se tiene entre las autoridades, trabajadores y personal gerencial de la empresa, nos ha llevado a garantizar que se efectúen los apartados presupuestarios y ejecución de los mismos en pro de lograr que los proyectos ambientales se ejecuten en los tiempos previstos, siendo esta una tarea nada fácil, conocidos los contratiempos que se han presentado tales como: carencia de compañías de Ingeniería en la zona, problemas de procura en la asignación de las órdenes de servicio.

Son dos los compromisos que ha asumido la organización como responsabilidades: El entorno Ambiental y Social.

En cuanto a la responsabilidad al entorno Ambiental:

En la práctica, la organización ha asumido la responsabilidad de implementar las mejoras necesarias a los procesos productivos, de manera tal de evitar o minimizar el impacto producido por las operaciones al medio ambiente circundante. Muestra de esta responsabilidad, lo tenemos en el compromiso adquirido en la ejecución de los proyectos ambientales contenidos en el Cronograma de Adecuación Ambiental, donde se invierte un alto porcentaje de los recursos financieros y técnicos.

El compromiso entre el sector directivo, táctico y operativo de realizar las actividades necesarias para evitar o minimizar el impacto ocasionado por las operaciones de la empresa; de ello se deriva la realización de los Planes Operativos para la vigilancia y control de las fuentes contaminantes así como las acciones que surgen de éstos para la corrección o el mantenimiento de las mejores condiciones operativas de los equipos y sus componentes de protección para evitar daños ambientales.

En el Sector Aluminio está en plena implantación la "Norma C.V.G. para la excelencia de Gestión Manual Empresas de Manufactura" y dentro del aspecto de la Conservación del Ambiente, se especifican los requerimientos para el sistema de

<sup>13</sup> Presupuesto total ejecutado total año 1.998

<sup>14</sup> Presupuesto aprobado para el año 1.999 Fuente: Gerencia de Formulación Presupuestaria

gestión medio ambiental tomando en consideración los requerimientos legislativos y normativos contemplados en la Norma ISO 14.000, sobre los impactos ambientales significativos, donde se evalúa el compromiso de la organización en la conservación del ambiente, la conservación de recursos y la conducta ética que pone de manifiesto. Examina todos aquellos aspectos ambientales que puedan ser controlados por la organización o sobre los cuales tengan influencia<sup>IS</sup>.

En cuanto a la responsabilidad al entorno Social:

Desde el punto de vista social, existe un encadenamiento de acciones ambientales y sociales, cuyo fin último es el de brindar una mejor calidad de vida a los pobladores del área de influencia de las actividades de la empresa tanto en la operadora de la mina como en la refinería de alúmina.

Resalta desde este punto de vista, la activa colaboración y participación técnica, logística y financiera en el mantenimiento de las redes de calidad de aire y aguas, de las cuales los datos servirán de base de información para la red de Vigilancia Epidemiológica en el entorno referido a las zonas de influencia de las actividades de la empresa.

Destaca también la intervención directa de la empresa ante los posibles daños que esta pueda ocasionar en las poblaciones aledañas. Vale mencionar la ayuda directa que se presta en investigar y descartar las posibles consecuencias de la proximidad de los pobladores de Cambalache a las lagunas de lodo rojo y las comunidades que se surten de agua de los caños que atraviesan la operadora de bauxita, a los cuales se les está gestionando la incorporación de un acueducto rural además de las acciones que se implementan para proteger estos cursos de agua. Con estas acciones se busca mejorar la calidad de vida de esta poblaciones.

<sup>15</sup> Norma C.V.G Excelencia de Gestión Manual Empresas de Manufactura. 1999

## CONCLUSIONES

- I. Se han identificado plenamente los principales problemas ambientales de C.V.G. BAUXILUM:
  - Operadora de Bauxita

Rehabilitación de áreas intervenidas y Protección de taludes y caños.

• Operadora de alúmina:

Manejo y disposición de Lodo Rojo.

- 2. El sistema actual de deposición de lodo, tiene una vida útil muy corta, estimada en dos<sup>16</sup> años, en función de las condiciones operativas actuales de la planta, lo que nos indica que debemos iniciar los Proyectos de deposición de Lodos en Seco y Neutralización de Agua de Lagunas.
- 3. Las inversiones realizadas por C.V.G. BAUXILUM Operadora de Alúmina en los últimos dos años ascienden a bolívares veinticuatro mil trescientos cincuenta y cinco millones ochocientos dos mil<sup>17</sup> (Bs. 24.355.802.000,°°), de las cuales el 25% están orientadas a resolver el problema ambiental de los lodos rojos.
- 4. El componente social, siempre ha formado y será tomado en cuenta en los proyectos ambientales, tanto por convicción propia de la organización así como por la obligación legal dispuesta en la Normativa.
- 5. El apoyo que presta C.V.G. BAUXILUM (Económico y Técnico) a la solución de los problemas ambientales de Guayana y su entorno es de carácter general y específico y en tal sentido se colabora con la C.V.G., en las redes de:
  - · Calidad del aire.

<sup>16</sup> Fuente: Coordinación Proyecto Lodo Rojo. 1.999

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Fuente: Gerencia de Presupuesto. 1998 – 1999.

- · Calidad del agua (ríos Orinoco y Caroní).
- 6. El cumplimiento de lo exigido en la Providencia Administrativa N<sup>a o</sup> A-C-A-77-01-45-024/98 del M.A.R.N.R., ha sido garantizado y se cumplirá en los tiempos previstos y otorgados por el M.A.R.N.R., para la Adecuación Ambiental.
- 7. C.V.G. BAUXILUM, dará el apoyo necesario y desarrollará el Proyecto de Vigilancia Epidemiológica en los casos de impactos de la empresa, siempre bajo los lineamientos del Ministerio de Salud y de la C.V.G. VPCACT.
- 8. El proyecto de Rehabilitación de áreas intervenidas, ha presentado resultados halagadores al tener rehabilitadas un total de un millón seiscientos treinta y dos metros cuadrados (1.632.137 m²) de dos millones novecientos setenta y un mil treinta y dos metros cuadrados (2.971.032m²) explotadas, para un 55%.

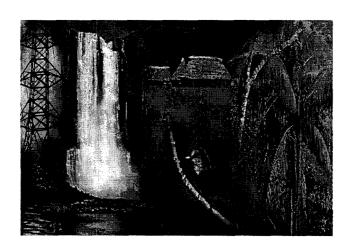
# RIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Carrillo Marianela, ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN EN EL CENTRO POBLADO BAUXILUM. Diciembre, 1995. Documento Interno.
- GESTIÓN AMBIENTAL DE BAUXIVEN. Resumen febrero 1993. Documento Interno.
- C.V.G. BAUXILUM; GERENCIA GENERAL DE OPERACIONES; OPERADORA DE ALÚMINA; PROYECTO PARA ADECUACIÓN AMBIENTAL; PRESUPUESTOS ESTIMADOS PARA LOS AÑOS 1997, 1998, 1999 y 2000. Documento Interno.
- C.V.G. BAUXILUM ALÚMINA; PLAN INTEGRAL MANEJO DE LODO; PROYECTOS ADICIONALES AL COMPROMISO CON EL M.A.R.N.R. 1.999. Documento Interno.
- GESTIÓN AMBIENTAL DE BAUXIVEN. Resumen febrero 1993. Documento Interno.
- C.V.G. BAUXILUM ALÚMINA; PLAN INTEGRAL MANEJO DE LODO; PROYECTOS ADICIONALES AL COMPROMISO CON EL M.A.R.N.R. 1999. Documento Interno.

- GESTIÓN AMBIENTAL DE BAUXIVEN, Primer Trimestre de 1991. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Interno.
- Gerencia General de Operaciones. Operadora de Alúmina. LAGUNAS DE LODO; PLANES DE ACCIÓN PARA EL PROYECTO DE DEPOSICIÓN DE LODO EN SECO. 1999. Documento Interno.
- NORMA C.V.G. EXCELENCIA DE GESTIÓN. MANUAL EMPRESAS DE MANUFACTURA. 1999. Documento en revisión
- Pérez A., Hugo I. Informe sobre Almacenamiento de Lodos Rojos. 1.989. Documento Interno.
- Rangel, Omar. PLAN INTEGRAL MANEJO DE LODO ROJO. C.V.G. BAUXILUM, C.A. COORDINACIÓN PROYECTO MANEJO DE LODO. Septiembre 1996. Documento Interno.

# El manejo ambiental del tendido electrónico con Brasil

Ing. Esperanza Colón Contreras
Ing. Ángel Luis Negrin



# INTRODUCCIÓN

Los proyectos Líneas de Transmisión a 400 Kv Macagua II - Las Claritas y la Línea de Transmisión a 230 kv las Claritas-Santa Elena de Uairén, comprenden el

paso de un sistema de transmisión de energía eléctrica que atraviesa gran diversidad de ambientes de fragilidad e importancia ecológica. Las variables ambientales han determinado en gran medida aspectos fundamentales del proyecto, lo cual ha tenido incidencia directa sobre su costo y tiempo de ejecución todo ello en función del cumplimiento de las exigencias de índole técnico-ambientales establecidas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), así como aquellas desarrolladas por CVG-Edelca para la conservación de la cuenca como parte de su política ambiental

EDELCA, como empresa del Estado venezolano, fue encargada de desarrollar el proyecto de suministro eléctrico al sureste del país, como extensión del proyecto inicial de suministro al complejo minero a ser desarrollado en Las Cristinas por MINCA, empresa en la que la Corporación Venezolana de Guayana tiene participación patrimonial.

Con la finalidad de darle factibilidad económica a un proyecto de suministro a áreas deprimidas, con poca población y por ende baja capacidad de pago, EDELCA negoció con Brasil el suministro a la ciudad brasileña de Boa Vista, con lo que se logró, en conjunto, un proyecto factible.

La construcción del proyecto implicó la tramitación de todos los permisos ambientales necesarios, la cual fue llevada a cabo por parte de CVG- EDELCA. Sin embargo, en el proceso se encontró que la ruta originalmente autorizada, por errores en los planos emanados de Cartografía Nacional, ingresaba en la zona en reclamación con Guyana. Por lo tanto se consolidó un equipo de trabajo en conjunto con representantes de la Dirección General Sectorial de Calidad Ambiental para establecer la entrega de los nuevos recaudos exigidos por las Autoridades Ambientales. Los desarrollos encomendados a CVG-EDELCA, por el Estado Venezolano, son "estratégicos" y de interés nacional. Es por ello que los beneficios o impactos positivos pueden verse reflejados en muchos rincones del país. Por otro lado, los impactos negativos se restringen a una superficie de poca extensión, aunque no por ello menos importante.

Guayana es "tierra de aguas" en lengua Caribe. De cada 10 lts de agua que escurren en el país, 8 provienen de la Guayana de cada 10 bombillos que iluminan las noches del país, 7 son energizados con aguas del Caroní

#### ANTECEDENTES

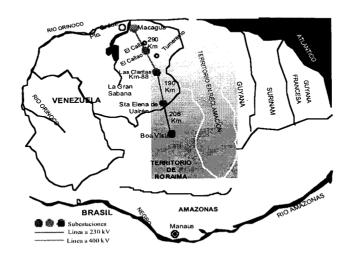
La concepción de este proyecto nace de la decisión tomada por la Corporación Venezolana de Guayana en participar en la explotación aurífera localizada en Las Cristinas, conjuntamente con la empresa minera Placer Dome Inc. Entre ambas, constituyeron la empresa MINCA, con participación accionaria del 70% para Placer Dome y 30 % para la CVG Para este proyecto industrial, similar a los que EDELCA normalmente atiende en su área de suministro, se había planteado la construcción de una línea exclusiva desde Macagua hasta Las Cristinas.

Sin embargo, por todos es conocida la situación crítica del suministro eléctrico en el eje poblacional ubicado entre Ciudad Guayana y Santa Elena de Uairén. En este sentido es oportuno indicar que solamente la población de las zonas ubicadas entre Ciudad Guayana y Tumeremo (Upata, Guasipati, El Callao, Tumeremo) poseen suministro eléctrico desde el Sistema Interconectado Nacional, a través de una única línea en 115 kv. propiedad de ELEORIENTE que parte desde la subestación Macagua en Puerto Ordáz, la cual, por su poca capacidad, ofrece un servicio de baja calidad, con niveles de tensión inapropiados y con fallas frecuentes que dejan sin suministro a toda la zona. En el caso de Santa Elena de Uairén, el suministro lo provee CADAFE desde su planta ubicada en el sitio, la cual cuenta con máquinas viejas, en condiciones operativas precarias, que operan con diesel transportado por carretera desde Ciudad Guayana y con capacidad insuficiente para la carga actual. Por estas razones, en esta población, en condiciones de plena disponibilidad de unidades, se procede a racionar la carga en horas de máximo consumo y en los frecuentes casos de fallas en las unidades, al racionamiento total. Esta situación lleva a períodos de varios días sin suministro, con las consecuentes pérdidas económicas y de calidad de vida de la población.

En virtud a lo anteriormente expuesto y a petición del Ejecutivo Nacional, se planteó la necesidad de hacer un proyecto que diera respuesta a todas las necesidades de servicio en estas poblaciones.

Además, dadas las necesidades de energía de la ciudad de Boa Vista, al norte de Brasil, y la disposición de ambos países en consolidar una relación comercial fronteriza, se llega a un acuerdo que se materializa con el contrato de suministro eléctrico entre ELETRONORTE (Brasil) y EDELCA (Venezuela) el mes de abril de

1997. Este contrato de venta de energía es parte del acuerdo binacional firmado por los presidentes de Venezuela y Brasil y apoya el proceso de integración de ambos países que tiene como objetivo final la incorporación de Venezuela al MERCOSUR.



## CONTRATO DE SUMINISTRO A BRASIL

Las ventas a Brasil se regirán por un contrato bilateral entre EDELCA y ELETRONORTE, amparado en el acuerdo binacional firmado por los presidentes de las Repúblicas de Venezuela y Brasil. En este contrato se establecen tres tipos de pagos por el suministro:

a) Un pago por la energía consumida de 26 US\$/MWh los diez primeros años y de 28 US\$/MWh los restantes IO años, pagaderos en US\$ de valor constante, al ser indexados por el Indice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos. Este cargo compensa con creces los costos de generación de EDELCA, que son del orden de los 20 US\$/MWh. La determinación de esta tarifa es el resultado de adicionar a los costos básicos de Edelca los mayores beneficios derivados del interés comercial de Brasil, por este concepto EDELCA estaría obteniendo una alta rentabilidad que ayuda

a mantener los precios de venta a las empresas del Sistema Interconectado Nacional en los valores tarifarios establecidos en la Gaceta Oficial.

- b) Adicionalmente, para retribuir la inversión total en el sistema de transmisión a construir desde Macagua hasta Santa Elena de Uairén, a las ventas a Brasil se le asignó una cuota parte de la inversión, la cual deben compartir con el suministro a Las Cristinas y a las cargas residenciales. A las ventas a Brasil se le imputó un pago de 20 cuotas semestrales de 4,5 Millones de US\$, las cuales la parte brasileña deberá cancelar independientemente de la energía consumida.
- c) Por último, también se le asignó a las ventas a Brasil una cuota parte de los costos estimados de operación y mantenimiento del sistema, lo que se tradujo en pagos anuales de 800.000 US\$, que también deberán ser pagados en forma independiente de su consumo de energía.

El contrato tiene una duración de 20 años, con un compromiso de ventas hasta 200 MW, se establecen condiciones de calidad de servicio, penalizaciones por incumplimiento de las partes y aspectos comerciales en general. La fecha de puesta en servicio prevista contractualmente es Diciembre de 1998, aún cuando las tramitaciones de los permisos ambientales y de ocupación del territorio han retrasado el proyecto que se estima entre en servicio a mediados del año 2000. Existen penalizaciones establecidas en el contrato para aquella de las partes que se retrase en la puesta en servicio del sistema, aún cuando estas penalizaciones no son aplicables en caso de que el retraso se deba a los otorgamientos de los permisos ambientales, tal como es el caso.

#### Beneficios del proyecto

Adicionalmente a los beneficios que obtendrá EDELCA por las ventas de energía, el proyecto tendrá otros beneficios que pueden mencionarse:

a) Impulsará el desarrollo de la región Sureste del país, conocido como es, en el ámbito mundial, que el acceso a energía económica y confiable es una condición necesaria para el desarrollo.

- b) Permitirá que cese el consumo diesel en la planta de Santa Elena de Uairén y en las demás plantas de generación menores que existen en la zona. Esto evitará los gases de escape de estas plantas y reducirá el tránsito de gandolas en la carretera Troncal IO.
- c) La venta de energía puede ser un elemento dinamizador de los intercambios comerciales entre el norte de Brasil y Venezuela, con los beneficios directos que esto tiene.
- d) Desde el punto de vista estratégico, refuerza la presencia del Estado venezolano en esta zona fronteriza, de bajo nivel de desarrollo y cercana a una región brasileña de alto nivel de crecimiento.
- e) Es coherente con la política de integración entre Brasil y Venezuela, fijada por el Ejecutivo Nacional como parte de la incorporación de nuestro país al MERCOSUR.
- f) Representa un ingreso adicional de divisas, que contribuye a mejorar las condiciones económicas actuales del país.

Aspectos generales del proyecto de la línea de transmisión 230 kv Las Claritas-Santa Elena de Uairén

#### Localización

En términos de su ubicación político administrativa, el proyecto Línea de Transmisión a 230 Las Claritas-Santa Elena de Uairén (LT a 230 Kv) atraviesa parte de los Municipios Sifontes (Las Claritas) y Gran Sabana, del estado Bolívar.

## Características del proyecto

El sistema en cuestión parte de la existente subestación Macagua II a 400 kV, con una línea de transmisión a ese nivel de tensión, de aproximadamente 290 km de longitud hasta la futura subestación Las Claritas. Desde la subestación Las Claritas partirá una línea a 230 kV de aproximadamente 200 km de longitud que llegará a la subestación Santa Elena de Uairén y de esta subestación partirá un tramo a esa misma tensión de 5 km de longitud, hasta la frontera con Brasil, punto en el cual se conectará con la línea que está siendo construida por ELETRONORTE y que llega a la ciudad de Boa Vista. Entre Macagua y Las Claritas se construirá la subestación El Callao II, la cual se conectará con la existente subestación El Callao, a fin de reforzar el suministro a la zona Macagua-Upata-Guasipati-El Callao-Tumeremo y mejorar considerablemente la calidad de servicio.

El proyecto LT a 230 Kv. comprende el montaje de 571 apoyos (201 torres y 370 Postes) en una longitud de 218,3 Km desde la Subestación Las Claritas ubicada en el Km 85 de la carretera troncal 10 hasta el límite fronterizo con la República Federativa de Brasil, pasando por la población de Santa Elena de Uairén.

Para los efectos de la Supervisión Ambiental el Proyecto LT a 230 Kv. esta dividido en dos frentes de trabajo, cuyas características se resumen en el cuadro I.

Tramo I: Desde la Torre N° IA Ubicada en la subestación Las Claritas, hasta la N° 214 ubicada en San Rafael de Kamoirán. Este tramo tiene 218 apoyos (postes).

Tramo II: Desde la Torre N° 214 hasta la n° 236 ubicada en la subestación Santa Elena de Uairén, y la torre N° 13 ubicada en el límite fronterizo con la República Federativa de Brasil. Este tramo tiene 353 apoyos.

El criterio para la delimitación de los tramos de supervisión ambiental, ha sido el de frentes de trabajo, adoptado por las empresas contratistas de la siguiente manera: tramo I lo ejecuta la empresa ABB de Venezuela con ubicación de campamento en Luepa, cubriendo una longitud aproximada de 83.7 km. El tramo II, lo ejecuta la empresa ELECVEN con ubicación de campamento en Santa Elena de Uairén, cubriendo una longitud aproximada de 134.6 Km de Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela.

#### CONCEPCIÓN AMBIENTAL DEL PROYECTO

La concepción diseño y desarrollo de los proyectos de generación y transmisión se adecuan al marco legal ambiental vigente a nivel nacional, así como a las iniciativas y acuerdos refrendados a nivel internacional en pro del desarrollo sustentable y mejoramiento de la calidad de vida.

El proyecto permitirá el acceso de la población de esta zona a la energía hidroeléctrica del río Caroní, incrementando su nivel de vida y potenciando sus posibilidades de desarrollo. La disponibilidad de energía eléctrica confiable favorece la instalación de nuevas actividades económicas que de lo contrario se desvían a otras regiones

La venta de energía a Brasil representa para Venezuela un ingreso adicional de divisas, presentándose numerosas oportunidades de intercambio y el establecimiento de otros tipos de cooperación.

Para Guayana el agua es un recurso natural que es vital para el país. El móvil de producción de EDELCA y su energía es el agua

En el año de 1981 CVG EDELCA asume un rol protagónico en el manejo y conservación de la cuenca alta del río Caroní, creándose y ejecutándose el Programa de Control de Incendios de Vegetación e implementándose las primeras actividades de educación conservacionistas.

En 1986 con un enfoque global y sistemático se crea el Programa de Educación Ambiental para las comunidades indígenas de la Gran Sabana, dando origen a procesos de capacitación, atención médica, inducción e información; los cuales se han fortalecidos con el paso de los años.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO

Hasta la fecha se han invertido aproximadamente 180 Millones de US\$ en la construcción del proyecto y se estiman otros 150 Millones de US\$ adicionales para

su culminación. El proyecto actualmente presenta un avance del 55% en el montaje de líneas y subestaciones y 95% en la adquisición de equipos y materiales tanto nacionales como importados.

Hasta la fecha de hoy, la construcción del tramo de línea Macagua-Las Claritas y de las subestaciones se estaba llevando a cabo a ritmo lento debido al grave problema de flujo de caja por el que atraviesa EDELCA, debido a la falta de pago de las facturas de algunos de sus clientes más importantes, la congelación de las tarifas eléctricas por mas de un año, el incremento de los costos de materiales y servicios por efecto inflacionario y las reducciones de presupuesto ordenadas por el Ejecutivo Nacional.

La construcción del tramo de línea Las Claritas-Santa Elena de Uairén estaba detenida por diversos factores, que actualmente se encuentran en la víspera de solución. Para solventar estos problemas EDELCA está haciendo todos los trámites ante las autoridades ambientales para el pronto otorgamiento de los permisos restantes y ha conseguido los recursos necesarios para continuar su construcción para la línea. En aquellos tramos en los que se cuenta con la permisología ambiental aprobada, la empresa está en disposición física y presupuestaria para iniciar los trabajos de inmediato. Igualmente se están llevando a cabo todos los trámites necesarios para la consecución de los permisos faltantes y terminar así el proyecto. De no producirse otros retrasos el proyecto podría entrar en servicio aproximadamente a mediados del año 2000.

#### Manejo ambiental del proyecto

Para ésta sección consideramos ilustrativo describir el cuestionario que se nos entregó en la oportunidad de la interpelación de la Comisión de Ambiente del Senado, así como las respuestas que ésta Empresa brindó a las mencionadas interrogantes.

1. "¿En los Estudios de Impacto Ambiental elaborados para ejecutar la obra del Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela a Brasil se dispone de la información adecuada para poder evaluar con suficiente rigor científico los verdaderos impactos ambientales previsibles que serán causados en los diferentes ecosistemas guayaneses por donde pasa la obra?"

a) En primer término hemos de señalar que la obra que EDELCA ejecuta no debe ser calificada como la construcción de un "...Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela a Brasil" sobre el particular debemos señalar:

La construcción del Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela que EDELCA debe ejecutar, no fue concebido con la finalidad de proveer energía eléctrica a Brasil. El proyecto nace como una necesidad de la empresa Placer Dome de suplir energía eléctrica a las instalaciones mineras que serían ubicadas en la zona de Las Cristinas.

La C.V.G. decidió asociarse con Placer Dome y crearon una compañía, bajo la denominación de Minera Las Cristinas, C.A (MINCA), siendo el caso que C.V.G. decide aportar, para integrar el capital social, la línea que EDELCA debería construir y que luego sería pagada por CVG a EDELCA. Esta decisión de Estado obedeció a la conveniencia detectada de aprovechar la oportunidad de construcción, para dotar de energía eléctrica a las poblaciones ubicadas en el eje por el cual sería construida la línea hasta Las Claritas, de esta forma se logra suplir energía eléctrica confiable a las empresas encargadas de distribuirla lo cual permitirá a éstas, dar energía a las poblaciones de El Callao, Tumeremo, Guasipati, el Dorado y sus respectivas áreas de influencia.

El Ejecutivo Nacional tomando en cuenta la necesidad de propiciar el desarrollo fronterizo, la política de seguridad y defensa, y permitir el desarrollo regional decide ampliar el alcance del proyecto para suplir energía eléctrica a Santa Elena de Uairén y sus áreas de influencia. Es evidente que la población del área no podía cubrir los costos del proyecto y por ello se propició la suscripción de un acuerdo con Brasil para suplir energía, y con sus pagos correspondientes, poder financiar la dotación de energía eléctrica a Santa Elena, cooperando con el desarrollo de esa región fronteriza.

Por lo expuesto, el proyecto fue adaptado a los nuevos requerimientos y la línea, que inicialmente era de 230 KV hasta Las Claritas, pasa a ser de 400 KV hasta ese punto y de al í se ha de construir una línea de 230 KV hasta la subestación Santa Elena y, de allí parte una línea hasta la frontera con Brasil, en la cual está el punto de entrega definido en el contrato suscrito entre EDELCA y ELETRONORTE, en desarrollo del acuerdo binacional suscrito por Venezuela y Brasil en fecha II de abril de 1997.

Por todo lo expuesto no parece ajustado a la realidad hablar de la construcción de un Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela a Brasil,

sino de la construcción de una línea de transmisión de energía eléctrica destinada a propiciar el programa de electrificación de la región sudeste de Venezuela.

b) El cuestionario inquiere si "...se dispone de información adecuada para evaluar con suficiente rigor científico los verdaderos impactos ambientales permisibles..."

Ciertamente la empresa posee información básica y ella fue utilizada, por las empresas contratadas, para la preparación de los Estudios de Impacto Ambiental requeridos para obtener los permisos ambientales para la construcción de la línea.

La evaluación de los impactos ya fue realizada, presentada a los entes competentes y aprobados los estudios que fueran sometidos a su consideración. En efecto:

En fecha, 28-5-97 fueron presentados al MARN mediante oficio Nº ING.LT/290 los estudios de impacto ambiental relativos al sector Macagua - Las Claritas. El referido estudio obtuvo la aprobación del citado Despacho según consta en el oficio Nº 71-01-42-291/97 de fecha 8-8-97

En fecha 26-07-97 fue presentado al MARN, mediante oficio ING/LT/410, estudio de impacto ambiental relativo al sector Las Claritas - Santa Elena de Uairén. El referido estudio obtuvo la aprobación del citado Despacho según consta en el oficio 71-01-42-029/98 de fecha 20-2-98

La legislación venezolana impone la necesidad, para ciertas actividades, de realizar un estudio de impacto ambiental, como requisito necesario para la obtención de los permisos que deben otorgar las autoridades ambientales.

Es importante señalar que los estudios de impacto ambiental son realizados por empresas, calificadas como competentes, por el Ministerio del Ambiente, de esas compañías EDELCA escogió a la compañía PROCONSULT para que efectuara, el estudio del sector Macagua - Las Claritas y a la compañía Consultores INFORECO, C.A. para que realizara el estudio de impacto ambiental del sector Las Claritas-Santa Elena de Uairén.

Los estudios de impacto realizados por las referidas compañías fueron analizados por las autoridades competentes (MARN, SAAGUAYANA, SEFORVEN e INPARQUES), siendo de señalar que a esos entes corresponde ponderarlos y certificar

si tienen el suficiente "rigor científico" para evaluar los impactos ambientales previsibles en los "ecosistemas guayaneses por donde pasa la obra".

EDELCA al obtener la ocupación del territorio de las autoridades no puede más que suponer que los estudios de impacto poseen todo el "rigor científico" requerido y la información que les sirvió de base no puede, en consecuencia, sino calificarse de "adecuada" para evaluar los impactos ambientales derivados de la construcción de la línea.

La certificación de las bondades técnicas de un estudio de impacto corresponden al MARN, al extremo que frente a terceros se prevé (en los casos de trabajos que afectan áreas urbanas en los cuales los permisos deban ser otorgados por autoridades diferentes al MARN) que los promotores consignen ante las autoridades expedidoras de los permisos constancia del MARN que acredite técnicamente los estudios de impacto ambiental. (art. 25).

- 2. ¿Se calcularon los costos ambientales y sociales de este proyecto? ¿Es realmente rentable?
- Debemos informar que los estudios de impacto ambiental contienen una estimación de los costos ambientales y sociales del proyecto, en efecto, a modo de ejemplo nos permitimos destacar:

Los costos ambientales y sociales de los proyectos deben ser analizados desde dos ángulos diferentes, por una parte han de preverse los efectos que las actividades de ejecución del proyecto pueden causar al ambiente y, además, deben ser cuantificados, en forma preliminar, los costos que las actividades de mitigación de los efectos indeseables ocasionarán.

Tomar en cuenta la variable ambiental desde el mismo momento de la concepción de los proyectos es obligatorio por disposición del artículo 2 del Decreto 1.257 relativo a las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente. Es este texto legal el que fija las reglas conforme a las cuales esa evaluación debe ser hecha.

El instrumento que la normativa establece para despejar los costos ambientales no es otro, para el caso que nos ocupa, que los Estudios de Impacto Ambiental, documento en el cual quedan evaluados tanto los efectos previsibles como los costos estimados de las actividades mitigadoras de esos efectos.

Señalamos que los costos en el estudio de impacto son estimados pues los costos reales son despejados a la conclusión de la obra pues los imprevistos y similares afectan las estimaciones preliminares. Igualmente son estimados los efectos pues sólo con la ejecución, en detalle, quedan revelados sus reales alcances, hecho que a su vez incide sobre el presupuesto de obra. Lo importante para la protección del ambiente es que se ejecuten realmente las actividades mitigadoras que las autoridades ambientales establecen como de necesaria ejecución, en caso que estimen que los efectos negativos del proyecto son permisibles, como en efecto lo estimaron en el caso del Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela que llevará energía a la zona sudeste de Venezuela.

Los estudios ambientales ejecutados por orden de EDELCA contienen, tanto una descripción de riesgos ambientales, como una estimación de costos asociados a tales riesgos. Esas estimaciones, contenidas en el estudio de impacto ambiental, son sometidas a la consideración del MARN quien ha de verificar, tanto la estimación de impactos, las medidas vinculadas su mitigación y la suficiencia de la estimación del presupuesto vinculado a las medidas correctivas.

Al aprobarse el estudio que contiene la estimación de costos ambientales y sociales vinculados al proyecto queda hecho un cálculo preliminar de todos esos aspectos, sometidos, repetimos, a la real ejecución de la obra que despejará los costos ambientales y sociales definitivos.

Por ende, no podemos sino afirmar que hubo una estimación o cálculo de los costos sociales y ambientales vinculados al proyecto que luego de su revisión fueron avalados, como prudentes, por las autoridades competentes.

- "3. Se ha sometido a consulta pública todos los Estudios de Impacto Ambiental y demás requisitos establecidos en la normativa ambiental? ¿Cuándo se consultó el Estudio Ambiental relativo al último trazado propuesto? ¿Certifica Usted la calidad técnica del Estudio de Impacto Ambiental realizado por la empresa INFORECO? ¿Existen otros estudios?"
  - a. La primera pregunta del referido punto 3 es doble, a saber:
- La parte I de la primera pregunta se contrae a indagar sobre la realización, o no, de "consulta pública" respecto a los estudios de impacto ambiental. Los estudios de impacto ambiental no fueron sometidos a consulta pública. Ello por cuanto, de conformidad a lo establecido en el artículo 26 del Decreto 1.257 compete al MARN

someter a tal requisito los estudios y, es el caso, que el Despacho no exigió tal consulta, actuando dentro de las atribuciones que la ley le otorga. Cabe señalar que, si se cumplió con la obligación de notificar públicamente, según lo exige el artículo 26 del Decreto I.257 del inicio del estudio de impacto ambiental.

- La parte 2 de la primera pregunta indaga sobre el sometimiento o no, a consulta pública de los demás requisitos establecidos en la normativa ambiental. Realmente no entendemos que sentido tendría someter a un proceso de consulta pública los demás requisitos establecidos en la normativa ambiental. Si se tratare de un error en la formulación de la pregunta y consideráramos que lo que se quiso preguntar es si EDELCA cumplió los demás requisitos establecidos en la normativa ambiental para la aprobación de los estudios de impacto ambiental al cual se refiere el cuestionario, hemos de afirmar que si cumplieron y prueba de ello es que las autoridades competentes los aprobaron. Debemos recordar que los actos administrativos están amparados en presunción de legalidad.
- b. La segunda pregunta nos requiere información sobre la fecha en la cual se consultó el estudio de impacto ambiental relativo al "último trazado propuesto".

Ninguno de los estudios de impacto ambiental realizados han sido sometidos por la autoridad competente a la realización de tal acto, con fundamento a lo establecido en el artículo 26 del Decreto I.257 (G.O. 35.946 del 25 de abril de 1996)

c. La tercera pregunta se contrae a inquirir si se certifica la calidad técnica del estudio de impacto realizado por INFORECO.

En primer término hay que recordar que según lo establecido en el artículo 7 del Decreto 1.257 el promotor del proyecto debe presentar al MARN una propuesta de "términos de referencia" que debe contener ciertos extremos allí precisados, esta propuesta fue hecha por EDELCA en fecha 14-02-97, mediante oficio ING/LT 051 dirigido al MARN. En fecha 19-02-98 mediante oficio 71-01-42-057/98 dicha propuesta fue aprobada por el MARN, quedando de esta forma definido el alcance del estudio que habría de realizarse.

EDELCA contrató a INFORECO, en tanto es empresa capacitada por las autoridades del MARN para la realización de estudios como el requerido. El artículo 34 del Decreto 1.257, señala que los estudios de impacto ambiental han de ser efectuados por empresas registradas ante el MARN siendo que deben acreditar, según lo establecido en el artículo 35 eiusdem contar con "...un personal multidisciplinario

y ejercicio legal de su profesión que garantice el cumplimiento de todos los requerimientos técnicos y científicos de este tipo de estudios." luego la calidad técnica de la empresa queda certificada por su registro en el MARN.

Asentado lo primero cabe señalar que la calidad técnica del estudio que en concreto realice una empresa consultora corresponde al MARN en tanto a dicho Despacho compete la aprobación o improbación de los estudios que se le presentan, y siendo el caso que dicho estudio cuenta con la aprobación respectiva hemos de presumir la calidad técnica y científica de dicho estudio.

d. La última interrogante se contrae a preguntarnos, genéricamente, si existen otros estudios.

Evidentemente la empresa tiene otros muchos estudios, de naturaleza y contenido diverso sobre temas variados, incluyendo estudios de impacto ambiental.

Suponemos que se deseaba, en realidad, preguntar si tenemos otros estudios de impacto ambiental realizados por INFORECO sobre el sector de línea Las Claritas - Santa Elena, debemos decir que sólo existe un único estudio de impacto ambiental de ese sector.

4. "¿El Estado tiene información adecuada sobre los procesos de regeneración de la vegetación boscosa presente en la Sierra de Lema y en los bosques de galería de la Gran Sabana?."

EDELCA posee información sobre los procesos de regeneración de la vegetación boscosa de Sierra de Lema, en efecto, nuestra empresa realizó, por iniciativa propia, un plan de recuperación ambiental de áreas intervenidas, en Sierra de Lema, con motivo de la construcción de la carretera Troncal IO, de esa experiencia se obtuvieron informaciones sobre el tema referido que reposan en nuestros archivos.

Adicionalmente EDELCA, realiza un estudio de monitoreo ambiental el cual toma en cuenta la variable "regeneración natural" en Sierra de Lema, abarcando tanto el área no intervenida como el área intervenida por la ejecución del proyecto. Este estudio está en plena ejecución y sus resultados a la fecha evidencian una vigorosa regeneración natural en las zonas tomadas como testigos ubicadas en Sierra de Lema en las adyacencias de la zona intervenida. Desde luego la empresa continuará el seguimiento de ese proceso natural.

5. "¿Se ha evaluado a nivel de detalle adecuado el posible impacto de erosión que se va a causar en la Sierra de Lema con la apertura de una franja deforestada con más de 100 m de ancho? Nota: en el antiguo campamento Dell' Acqua, en Sierra de Lema, se han medido valores de precipitación muy elevados (durante 3 años consecutivos): más de 5.000 mm/año. "

En primer término resulta imprescindible acotar que la franja a ser deforestada, para la construcción del tendido tiene un máximo de 93 metros de ancho, a ser ubicados dentro de un área con autorización para la ocupación del territorio de 140 metros, siendo además igualmente necesario precisar que, dentro de esos 93 metros, los 13 metros centrales de la franja, son los que han de ser completamente deforestados, dejando la capa vegetal sin remover. Luego tenemos una franja en la cual se hará tala selectiva, limitada a los individuos, cuya altura ponga en riesgo la integridad física del sistema en construcción.

La deforestación en toda la franja, con las características antes señaladas, se ha de hacer, con la finalidad de minimizar la afectación del medio ambiente, con métodos manuales de corte, restringiendo la utilización de métodos mecánicos a los casos previamente autorizados por el MARN, a petición razonada de EDELCA.

Las medidas de prevención que se han de tomar en cuenta pueden ser conocidas al observar, a modo de ejemplo, la comunicación número 000143 de fecha 19 de marzo de 1998, mediante el cual nos notifican que el MARN otorga autorización administrativa para la Afectación de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente para la construcción y operación de la línea, sector Las Claritas - Santa Elena, dentro de la Reserva Forestal Imataca y, vinculadas al sector Sierra de Lema el oficio número 71-01-42-057/98 de fecha 19 de febrero de 1998.

Previsiones como las citadas y las otras contenidas en las condicionantes de los permisos otorgados, son las medidas que las autoridades ambientales establecen como necesarias para evitar que la actividad a ser desarrollada afecte la zona, más allá de los límites permisibles.

Una vez más debemos señalar que la definición de las medidas preventivas, es hecha por el ente oficial con experticia suficiente en la materia, a cuyo cargo, legalmente queda la fijación de tales medidas que, por esa experticia consideramos suficientes desde el punto de vista técnico; ninguna opinión emitida por organizaciones o técnicos individuales de cualquier tipo puede ser considerada de mayor valor que la emitida

por el organismo competente, al cual nuestra actividad queda irrestrictamente sujeta. Preciso es aclarar que EDELCA no tiene objeción alguna a los planteamientos técnicos hechos por el MARN para prevenir el riesgo de erosión.

6. "¿Se ha evaluado al efecto de fragmentación de la biota en los bosques montanos de Sierra de Lema, tanto los protegidos por figuras de Areas Bajo Régimen de Administración Especial como fuera de ellos?. Nota: De acuerdo al Dr. Otto Huber, destacado científico y experto en vegetación, en estos bosques existen numerosas especies endémicas de fauna y flora, muchas de las mismas pueden ser llevadas hacia un proceso de extinción local debido a la deforestación generada por la obra. ¿Está Usted en capacidad de demostrar y dar fe que los mejores expertos fueron consultados, tomando en cuenta su opinión técnica?"

Conscientes como estamos que la mayor experticia en materia ambiental reposa en el MARN hemos de suponer que dicho Despacho ha tomado en consideración, no sólo los extremos contenidos en el estudio de impacto ambiental sometido a su consideración. En efecto, en algunos casos ha previsto medidas preventivas no contenidas en dicho estudio para evitar o minimizar riesgos no señalados en el mismo. De haber existido el riesgo señalado en la pregunta el ente oficial seguramente habría señalado ciertas limitantes específicas sobre el particular.

En todo caso, EDELCA no tiene información que le permita suponer la existencia de riesgos de fragmentación que parecen no haberse producido en el caso de obras, como en el caso de carretera. No tenemos evidencia de la existencia de tal fragmentación y por el contrario se ha observado continuidad de las especies vegetales sin interrupción.

7. "¿Qué se va hacer con el impacto ambiental que genera (sic) las vías de acceso que se están construyendo en la altiplanicie de la Gran Sabana que afecta no sólo la vegetación sino también los suelos y topografía?. Nota: EDELCA sabe muy bien que estos ecosistemas son de alta fragilidad, tal como lo demuestra las áreas afectadas por antiguos préstamos y caminos de servicios cercanos a la troncal 10 en el Aponwao. "

Respecto a las vías de acceso necesarias para la construcción en la altiplanicie de la Gran Sabana hemos de señalar que el MARN ha dispuesto, como en el caso de otros riesgos ambientales medidas preventivas para mitigar la afectación de recursos. Entre otros aspectos cabe señalar que se ha tratado de minimizar el número de vías

de acceso, igualmente se ha dispuesto que, en cuanto sea factible, se utilizarán las vías preexistentes a las cuales se le harán las adecuaciones que sean necesarias.

En el Estudio de Impacto Ambiental se señalan algunas medidas y el MARN en el acto notificado mediante oficio 7I-01-42-057/98, del 19 de febrero de 1998, somete el permiso a ciertas condicionantes entre las cuales destacamos:

- La utilización de vehículos livianos y la restricción del tránsito y aparcamiento de los vehículos en las áreas de trabajo aprobadas por el Ministerio, a los fines de evitar impactos negativos sobre el suelo y la vegetación de la sabana.
- Estableció el MARN que la apertura de nuevas vías de acceso queda condicionada a la obtención de autorización del Despacho y se nos permite, con la finalidad de permitir el acceso al área de trabajo, acondicionar y mantener las vías y picas de acceso, y sistemas de drenajes pluviales existentes. Se nos permite, igualmente, la instalación de infraestructuras menores que no impliquen afectación de nuevas áreas.

Por su parte, el Instituto Nacional de Parques, en cuanto se refiere a las vías de acceso en la zona afectada al Parque Nacional Canaima ha realizado una inspección permanente a nuestra actividad y en el oficio 340-10-019/98 del 7 de abril de 1998 señala ciertas previsiones, entre las cuales destacamos:

- Que la aprobación de las tales vías quedó sometida a la previa autorización del citado Instituto que evaluará, con fundamento a su experticia, las propuestas de EDELCA y señalará la forma de acceder a la zona de construcción de la obra.
- Nos obliga además a efectuar las labores de conservación destinadas a recuperar las áreas afectadas, como consecuencia de los trabajos autorizados.

EDELCA se debe ceñir en la ejecución de la obra a las directrices señaladas en los permisos y, además, se encuentra en plena disposición de efectuar medidas de mitigación adicionales que fueren necesarias para la conservación del ambiente. Hemos de recordar que esta empresa desde hace largo tiempo realiza labores de preservación del ambiente, sin que se le hubiere efectuado exigencia alguna, convencidos como estamos que es necesaria la preservación de la cuenca de la cual provienen las aguas que generan la energía eléctrica que producimos.

8."¿El Estado ha evaluado la posibilidad de hacer un Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela subterráneo, aunque sea en algunos tramos del Proyecto?. "

Esta posibilidad no se ha evaluado en forma sistemática, el costo de ejecutar el proyecto bajo tal modalidad es evidentemente mucho más costoso y además, genera mayores impactos ambientales tanto en la construcción como en el ulterior mantenimiento del sistema." ¿El Estado ha evaluado con detalle los aspectos de salud humana relacionados con la exposición prolongada a campos magnéticos y eléctrico (sic) de las poblaciones cercanas al tendido? ¿Se tiene garantía de que no va afectar la salud y la vida de los habitantes indígenas y demás guayaneses que viven cerca del Tendido en cuestión?."

Los proyectos de líneas de transmisión consideran, durante su etapa de diseño y construcción, rigurosos criterios (tanto nacionales como internacionales) que cubren los requisitos mecánicos, civiles y eléctricos que permiten la operación segura y confiable de dichas líneas. Esta seguridad cubre tanto los aspectos técnicos relacionados con la operación del sistema de potencia al cual pertenece la línea, como también la seguridad de las personas que la operan, mantienen y de aquellas poblaciones circunvecinas.

En el diseño mecánico y civil de las líneas de transmisión son considerados los factores referentes a las condiciones del medio ambiente en donde operará la línea, tales como: velocidad máxima de los vientos a lo largo de la ruta de la línea, variaciones máximas de temperatura, condiciones climatológicas, topografía del terreno, niveles de contaminación y corrosión particulares de la zona, condiciones de sismicidad, así como la dureza y resistividad del terreno entre otros. Los resultados de la evaluación de estos factores, aunado a las características propias de la línea de transmisión ( tipo de conductores utilizados, numero de conductores por fase, tensión de operación, etc.) conducen al diseño de las fundaciones civiles y estructuras de soporte de la línea de transmisión.

De igual forma, durante el diseño eléctrico de la línea de transmisión son evaluados los factores restrictivos relacionados con: campos eléctricos y magnéticos, efecto corona, efectos de proximidad y descargas atmosféricas. Tales factores han sido evaluados durante décadas por fabricantes, empresas transmisoras de energía eléctrica e instituciones de investigación y desarrollo, de los cuales se desprenden una serie de criterios plasmados todos ellos en códigos y normas nacionales e

internacionales, de obligatorio cumplimiento tanto en la etapa de diseño como en la etapa de construcción, operación y mantenimiento de las líneas de transmisión. En lo concerniente a los campos eléctricos y magnéticos, tales criterios están basados en la minimización de los efectos causados por las corrientes y tensiones inducidas por la línea de transmisión, interferencia con sistemas de comunicación adyacentes a la línea y efectos biológicos sobre seres vivos. Con respecto a las descargas por corona , tales criterios se orientan en minimizar los efectos debido a ruido audible, ruido en la banda de televisión y radio frecuencias, y en la producción de ozono entre otros. De igual forma para los efectos de proximidad así como descargas atmosféricas, son considerados los factores se seguridad tales como distancias mínimas entre conductores, entre conductores y tierra, niveles de apantallamiento, aislamiento y puesta a tierra, voltajes máximos de paso y toque entre otros.

Los rigurosos criterios de diseño tanto eléctrico como mecánico de la línea de transmisión se traducen en la construcción de estructuras soportes con robustez mecánica suficiente para las condiciones de operación previstas, y de la existencia de un derecho de paso de la línea de transmisión (franja de terreno a lo largo de la cual se construye la línea), en cuyos límites se asegura la minimización de todos los factores de riesgo considerado.

EDELCA, comprometida con el desarrollo de un sistema de transmisión confiable y seguro a lo largo y ancho de la geografía nacional, se ha caracterizado siempre por el riguroso cumplimiento de todos los criterios establecidos en la materia, tanto en la etapa de diseño como en las etapas de construcción, operación y mantenimiento. Ello se confirma en las mediciones realizadas a las líneas existentes en nuestro sistema, de las cuales se evidencia que los valores de seguridad expuestos en los factores de riesgo han sido cubiertos por nuestros diseños en forma holgada.

Los sistemas de transmisión eléctrica han probado ser la fuente de emisiones electromagnéticas menos dañinas para los seres vivos, según se desprende de las investigaciones realizadas por instituciones de investigación independientes de las empresas eléctricas y fabricantes de equipos, y según se evidencia de la salud exhibida por el personal de las empresas eléctricas que operan y mantienen dichas instalaciones. Tanto así que estas empresas no tienen registrado ninguna alteración de la salud de aquellos trabajadores cuyo sitio de trabajo los expone en forma constante a desempeñar sus funciones en las cercanías de instalaciones de alta, extra alta y ultra alta tensión.

En Enero de 1997, la revista Scientific American (pág 23) reseña los resultados elaborados por el National Research Council en el cual concluye que los campos electromagnéticos no representan un peligro real para la salud. Ello se desprende de las investigaciones realizadas sobre unos 500 estudios realizados en los últimos 17 años, en donde se pretendía relacionar las exposiciones a campos electromagnéticos en condiciones normales de la vida diaria con enfermedades como el cáncer, anormalidades reproductivas y problemas del comportamiento.

9. "El Estado ha evaluado el valor económico que significa el turismo y los servicios ambientales de la Gran Sabana (como por ejemplo el agua no contaminada que produce)? ¿Acaso los beneficios económicos que resultan de lo anterior, no son mayores que las estimaciones de C.V.G. con el incremento de la minería que se va a servir de la electricidad en referencia?. "

No tenemos información que nos permita afirmar, o negar, que se haya evaluado el valor económico del turismo, a pesar de ello presumimos que los entes competentes seguramente tendrán información al respecto.

En todo caso, estimamos que la actividad turística que se desarrolla, o puede desarrollarse en la Gran Sabana no queda excluida por el hecho de que se desarrolle un Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela en la zona; por el contrario, la región con mayores servicios básicos probable es que se facilite el desarrollo de tal actividad. Las zonas de mayor afluencia turística suelen ser áreas con buenos servicios públicos.

Es nuestro parecer que no importa cual de las dos actividades genera mayor ingreso al país, siendo que estimamos que se las puede desarrollar en forma complementaria, tenemos la oportunidad de obtener los beneficios económicos derivados de ambas.

Por último el tendido que se construye no está destinado a propiciar la minería en la zona de Gran Sabana. Su paso por esta zona es para dar energía eléctrica a la población de Santa Elena de Uairén y zonas aledañas.

10. "¿Cuánto (sic) es la superficie que se va a afectar dentro del Parque Nacional Canaima con la nueva ruta que atraviesa Sierra de Lema?."

Podemos afirmar que el Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela no penetra dentro del Parque Nacional Canaima, dentro del recorrido

ESTE EJEMPLAR SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES DE EDITORIAL TEXTO AV. EL CORTIJO, QUINTA MARISA, Nº 4 LOS ROSALES - CARACAS - VENEZUELA TELEFONO: 632.97.17