

# Esperando por la "Misión Trabajo":

## Las políticas activas de mercado laboral 1999-2004

Jorge Eliezer Portillo\*



Por falta de iniciativas, planes y programas no se ha pecado; más bien lo que urge es identificar deficiencias en los programas en marcha y apuntar hacia posibles mejoras. En el presente artículo tratamos de contribuir a esta discusión esbozando lo que ha sido la política activa de mercado laboral (PAML) en este gobierno.

El 2004 arranca con una tasa de desempleo del 19% y la ambiciosa promesa del presidente Chávez de reducir la misma a tan solo 5% para finales de año, lo que equivale a generar 1,2 millones de empleo en 11 meses. Como era de esperarse, dicha meta ha sido revisada en más de una oportunidad y recientemente el Instituto Nacional de Estadística estima que el 2004 cerrará con una tasa de desempleo de 12%, unos 2,6 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en diciembre de 2003. Esto no es de sorprender si consideramos el enorme incremento en el gasto público registrado este año, el descenso en la incertidumbre política y el patrón estacional de la tasa de desempleo, la cual tiende a registrar su menor nivel en el mes de diciembre.

No obstante, por alentadora que sea esta cifra, no llega a compensar el pobre desempeño que ha experimentado el mercado de trabajo en los últimos cinco años. Mientras que el gobierno atribuye dicho desempeño a shocks exógenos (principalmente el paro petrolero), sus críticos apuntan a la excesiva regulación y a la falta de un clima económico estable, que favorezca la inversión privada. Nosotros ponemos esta diatriba a un lado y más bien enfocamos nuestra atención en la efectividad de las distintas políticas acti-

vas de mercado laboral (PAML) ensayadas por el actual gobierno. Se entiende por políticas activas aquellas intervenciones selectivas dirigidas a proveer empleo a ciertos grupos vulnerables o en desventaja, o a mejorar su capacidad de encontrar empleo. Es decir, no consideramos las políticas de largo plazo que buscan promover un crecimiento económico sostenido y flexibilizar la legislación laboral.<sup>1</sup>

Dependiendo del grado de intervención en el mercado laboral, las PAML se clasifican en tres grandes grupos: (i) creación de empleo, ya sea directamente por parte del gobierno, mediante subsidios al empleo privado, o apoyando la microempresa; (ii) capacitación para el trabajo; y (iii) servicios de intermediación laboral. Cada una de estas opciones incluye a su vez una batería de herramientas de política, las cuales, prácticamente todas, han sido ensayadas en mayor o menor grado por la presente administración (ver recuadro). Así que por falta de iniciativas, planes y programas no se ha pecado; más bien lo que urge es identificar deficiencias en los programas en marcha y apuntar hacia posibles mejoras. En el presente artículo tratamos de contribuir a esta discusión esbozando lo que ha sido la PAML en este gobierno.

**De todo un poco**

**Creación directa de empleos**

En general, los programas de generación de empleo están dirigidos a moderar el desempleo cíclico asociado con una recesión y/o apoyar a aquellos grupos particularmente vulnerables (como el trabajador no calificado) o en desventaja (como las mujeres y los jóvenes). En el primer caso, el programa actúa como un seguro al desempleo,<sup>2</sup> dando un ingreso temporal a aquellos con mayor riesgo de pasar al desempleo crónico, mientras que en el segundo se trata de

promover la equidad, dando oportunidad a grupos sistemáticamente discriminados.<sup>3</sup>

En lo que respecta al gobierno central, los sucesivos planes de empleo temporal emprendidos en el país, 8 en 5 años, en el fondo reflejan una limitada capacidad administrativa. Dado los cuantiosos recursos asignados a dichos planes, es difícil entender los pobres resultados obtenidos en la construcción de viviendas de interés social o en los trabajos de recuperación del estado Vargas, por citar dos ejemplos que por naturaleza son relativamente intensivos en mano de obra.

En lo que respecta a los gobiernos locales, la ejecución de los programas de inversión social ha sido un poco más ágil pero, como se trata de proyectos dirigidos principalmente a mejorar la infraestructura social, su diseño no ha tenido un marcado sesgo hacia la generación de empleo. A esto se suma la lentitud

con que el gobierno central transfiera los fondos a las regiones y la enorme deuda acumulada con las mismas. Nada más por concepto de la Ley del FIDES y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera (OAEF) de la Asamblea Nacional estima que la deuda con las regiones es de aproximadamente Bs. 3 billones, siendo Carabobo, Miranda y Zulia los estados que más se han visto afectados.<sup>4</sup>

**Subsidios al empleo privado**

Uno de los peligros de los programas de creación directa de empleos es que se corre el riesgo de desplazar actividad privada productiva (*crowding-out*). Una alternativa que más bien promueve la actividad privada, la constituye el subsidio al empleo, el cual generalmente toma la forma de un crédito fiscal al empleador.<sup>5</sup> En el diseño de estos programas, una de las principales dificultades es evitar la rotación inducida de personal, es decir, evitar que las empresas sustituyan trabajadores regulares por trabajadores subsidiados.

En la presente administración, han habido dos ensayos con esta política. El primero, el Plan de Empleo Concertado lanzado en abril de 1999, tenía como meta la creación de 200 mil empleos, a través de un crédito fiscal equivalente al 50% del salario de los nuevos empleados, siempre y cuando la empresa incrementara su nómina en por lo menos 10% y los empleos se mantuvieran por 9 meses. El segundo ensayo, el Plan de Incentivo al Empleo de septiembre 2002, fue un tanto más modesto en su alcance. Su objetivo era generar 50 mil nuevos empleos, mediante un crédito fiscal equivalente a un porcentaje de las prestaciones, las utilidades y las cotizaciones patronales al IVSS generadas por la contratación (a tiempo indefinido y por jornada completa) de personas desempleadas.

Llama la atención la débil acogida que ambos programas tuvieron en el sector privado. Cabe entonces preguntarse: ¿Quién deja pasar un "almuerzo gratis"? En este caso, se trata de los empresarios que temen no tener la flexibilidad para

reducir su nómina de trabajadores en caso de una baja en las ventas. Concretamente, desde comienzos de la presente administración circularon fuertes rumores sobre la posibilidad de decretar la inamovilidad laboral, medida que efectivamente se adoptó en mayo de 2002 y fue posteriormente renovada hasta septiembre de 2004. Como es bien sabido, la inamovilidad laboral da cierta protección a los empleos existentes, pero es nociva para la creación de nuevos empleos.

**Apoyo a la microempresa**

Generalmente se entiende por microempresa a las unidades productivas de baja capitalización y nómina pequeña (no más de 10 trabajadores), incluyendo el autoempleo. Puesto que este sector emplea más de la mitad de la población ocupada en Venezuela, es claro el interés que tiene el gobierno en apoyarlo mediante facilidades crediticias y asesoramiento técnico y legal.

Desde 1999, el gobierno ha fomentado una verdadera explosión en el sector del microcrédito, marcada por la improvisación y un alto grado de morosidad. Es solo con la Ley de Microfinanzas (de marzo 2001) que se trae un cierto orden al sector. En todo caso, es difícil evaluar el impacto de estas iniciativas sobre el empleo debido a la poca transparencia del sector, el cual desafortunadamente se encuentra fuera del radio de acción de la Superintendencia de Bancos.

**Capacitación para el trabajo**

La efectividad de los programas de capacitación para el trabajo, en términos de aumentar la probabilidad de conseguir un empleo fijo, es bastante limitada y depende mucho del grado de focalización de la intervención. Concretamente, la experiencia internacional indica que los programas dirigidos a las mujeres y los jóvenes son los más prometedores.

En este campo, la gran iniciativa del actual gobierno ha sido la Misión Vuelvan Caras, la cual poco a poco ha venido suplantando lo que tradicionalmente ha sido la labor del INCE. Vuelvan Caras fue lanzada en marzo del presente año y, en principio, "está dirigida a in-

**La inamovilidad laboral da cierta protección a los empleos existentes, pero es nociva para la creación de nuevos empleos.**

**Más que un andamiaje populista-electoral, las Misiones son una verdadera red de apoyo social, construida en paralelo a la burocracia pública tradicional... Evitar que esta red se consolide como un gran mecanismo de exclusión (apartheid) es quizás el mayor reto del gobierno en materia social.**

**Principales Políticas Activas de Mercado Laboral, 1999-2004**

**1. Creación directa de empleos\***

- Plan de Empleo Rápido de 1999
- Proyecto País: Plan de Trabajo Ocasional
- Proyecto País: Plan Avispa
- Plan de Empleo Simón Rodríguez de 2001
- Plan Juana La Avanzadora de 2004

**2. Subsidios al empleo privado**

- Plan de Empleo Concertado de 1999
- Plan de Incentivo al Empleo de 2002

**3. Apoyo a la microempresa**

- Fondo de Desarrollo Microfinanciero (Fondemi)
- Banco del Pueblo Soberano
- Banco de la Mujer
- Programa Monta tu Negocio
- Programa Fabrica de Fabricas
- Programa Avanzado de Capacitación para el Desarrollo de Tecnología de Negocios en la Web
- Programa Plan Zamora
- Misión Piar

**4. Capacitación para el trabajo**

- Misión Vuelvan Caras
- Proyecto País: Unidades Especiales de Reservistas para el Desarrollo Social
- Proyecto País: Plan Pescar 2000

**5. Servicios de intermediación laboral**

- Servicio Nacional de Empleo (Ministerio del Trabajo)

(\* No incluye proyectos locales financiados por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), el Fondo/nico Social (FUS) y la Autoridad/nica de Vargas.

corporar en la actividad productiva, a las y los patriotas de las misiones Robinson I, Robinson II, Piar, Miranda, Ribas y Sucre, que se encuentren en situación de desempleo.”<sup>6</sup> Obviamente, es muy temprano para evaluar su efectividad, pero todo indica que el programa no está abierto a todos por igual, sino que más bien se nutre de un mecanismo de selección por etapas (el sistema de Misiones).

**Servicios de intermediación laboral**

Imperfecciones en el flujo de información pueden dificultar el encuentro oportuno entre quienes demandan mano de obra y los que buscan empleo, particularmente si se trata de mano de obra calificada. El gobierno puede mitigar este problema ofreciendo servicios de intermediación laboral (búsqueda de trabajo, orientación vocacional, etc.), ya sea directamente o a través de agencias privadas.

En este frente, la presente administración no ha hecho mayores innovaciones. Aunque se ha discutido la posibilidad de crear un sistema nacional de certificación profesional que permita evaluar la mano de obra por competencias, en realidad ha habido un alto componente inercial en este tema, limitándose el gobierno a trabajar sobre la base de los programas ya existentes. En todo caso, el impacto de estos programas sobre el empleo es bastante modesto.

**A manera de conclusión**

En reiteradas oportunidades el alto gobierno ha tenido que aclarar que la Misión Vuelvan Caras no es un plan de empleo, sino más bien un programa de capacitación para el trabajo. La aclaratoria ha sido necesaria porque dicha Misión se presentó inicialmente como una solución al problema del desempleo, o por lo menos esa fue la percepción generalizada entre los “misioneros”. La promesa implícita de las distintas Misiones educativas es que al mejorar tu nivel de formación, conseguirás un empleo productivo. De modo que Vuelvan Caras era la luz al final del túnel, la “Misión Trabajo”, que muchos creyeron ver.

Lo que sí le queda claro al desempleado promedio es que, mientras se materializan esas oportunidades de empleo, las Misiones parecen ser el mejor sitio donde esperar. Más que un andamiaje populista-electoral, las Misiones son una verdadera red de apoyo social, construida en paralelo a la burocracia pública tradicional. Para llegar a su población objetivo, la red usa una combinación de focalización espacial, autoselección (inducida

por la calidad del servicio) y solapamiento entre programas. Si a esto añadimos el objetivo explícito de “movilizar y concientizar al pueblo”, terminamos con un mecanismo de selección por etapas que, a base de relaciones un tanto informales, es capaz de llegar a segmentos de la población tradicionalmente excluidos y conformar un núcleo de beneficiarios con un alto espíritu de cuerpo. Es por esta vía que se espera que fluya mucha de la información relativa a las nuevas oportunidades de empleo. Evitar que esta red se consolide como un gran mecanismo de exclusión (*apartheid*) es quizás el mayor reto del gobierno en materia social.

**Jorge Eliezer Portillo**

*Ph.D. en Economía. Las interpretaciones y comentarios expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.*

- 1 Para un análisis del desempleo estructural en el país, se puede consultar *El desempleo en Venezuela*, publicado por la OAEF de la Asamblea Nacional, y *Creación de empleo: opciones para impulsar la ocupación laboral en Venezuela*, publicado por el CONAPRI; ambas obras de 2004. Sobre el caso concreto de las mujeres, ver “¿Cuáles son los distintos tipos de mujeres presentes en el mercado laboral venezolano?” de Genny Zúñiga Alvarez, *Revista SIC*, No. 665 (Junio 2004).
- 2 Debido a la alta proporción de trabajadores en el sector informal, el seguro de paro forzoso en Venezuela cubre apenas una fracción (11 a 15%) de la población cesante.
- 3 En cualquiera de los dos casos, es crucial focalizar los recursos en la población objetivo a fin de evitar ineficiencias como, por ejemplo, dar empleo a alguien que de todos modos lo hubiera conseguido sin la intervención del gobierno.
- 4 OAEF de la AN, *Informe IA 0704-070*, Julio de 2004.
- 5 Otro mecanismo de subsidio consiste en transferencias directas al desempleado que consigue trabajo en una empresa privada. Su efecto neto sería básicamente el mismo, una reducción de los costos de la mano de obra, pero tiene la ventaja de no estigmatizar al beneficiario (en principio, el empleador no sabe quien recibe el subsidio).
- 6 [www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/MisionVuelvanCaras.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/MisionVuelvanCaras.pdf)