

HACIA UN NUEVO MARCO  
INSTITUCIONAL LABORAL EN VENEZUELA

---

María Beatriz Orlando y Josué Bonilla García\*

I. A manera de Introducción. Aspectos que nos llevan a pensar sobre una modificación de Marco Institucional Laboral.

De acuerdo a muchos especialistas, la sociedad actual debe proponer un nuevo contrato social frente a la incapacidad de las instituciones de dar respuesta a los nuevos modelos de relaciones laborales que se consolidan a nivel mundial. Ante estos cambios las instituciones deben redefinir su papel y dar respuesta a las exigencias de un mercado complejo inmerso en un sistema globalizado y de una diversidad impresionante que exige flexibilidad y velocidad para la adaptación. Los diferentes modelos o subsistemas económicos de los países del mundo y específicamente de los países de América Latina se enfrentan al dilema de reconocer la existencia de un mercado de trabajo con ciertas características y con estructuras específicas que obligan a diseñar e implantar políticas que lo impacten positivamente. El dilema comienza por consolidar un marco jurídico que permita mantener un sistema de relaciones laborales equilibrado donde los actores que lo integran interactúen bajo un esquema claro de reglas que estimulen el crecimiento y la generación de riqueza. Se trata de consolidar políticas que contribuyan, entre otras cosas, a la generación de empleos y a formalizar, en la medida de lo posible, el sector informal de la economía.

La normativa afecta las relaciones entre los diversos actores del sistema de relaciones laborales, lo cual condiciona y determina la conformación del mercado de trabajo. Si nos detenemos a revisar las características de este mercado en Venezuela, inmediatamente nos damos cuenta que una gran cantidad de la población económicamente activa se encuentra desempleada, mientras que otro importante porcentaje se ubica en el sector informal de la economía o desprotegida por un sistema de seguridad social, lo cual nos obliga a repensar el marco institucional, considerando el diseño de políticas de remuneración y beneficios, de capacitación y desarrollo, de acuerdos y convenciones colectivas, de seguridad social, dirigidas al sector formal e informal de la economía.

Para Venezuela resulta imprescindible establecer las bases institucionales para conformar un mercado de trabajo competitivo a nivel latinoamericano y mundial que posibilite el crecimiento y contribuya con la mejora de la calidad de vida.

\* María Beatriz Orlando es Doctora en Economía por la Universidad de Tulane-EUA y Economista de la UCAB. Josué Bonilla es Licenciado en Relaciones Industriales y Especialista en Sistemas de Información de la UCAB

---

No obstante, reconocemos que las medidas a considerar para potenciar el mercado de trabajo en Venezuela no resultan nada fáciles de implantar, estamos conscientes que a corto plazo no están dadas las condiciones políticas y económicas para iniciar un proceso de reforma pero es nuestra obligación llamar la atención al respecto. Comenzaremos por dar un breve recorrido que nos permita dibujar algunos rasgos del mercado laboral de Venezuela para que sobre esta base podamos proponer de manera puntual algunas políticas que puedan derivar en planes y programas orientados a la consolidación de un marco institucional a la altura de los retos de una sociedad basada en el conocimiento y la innovación.

## II. Situación del Mercado Laboral y Políticas Laborales en Venezuela

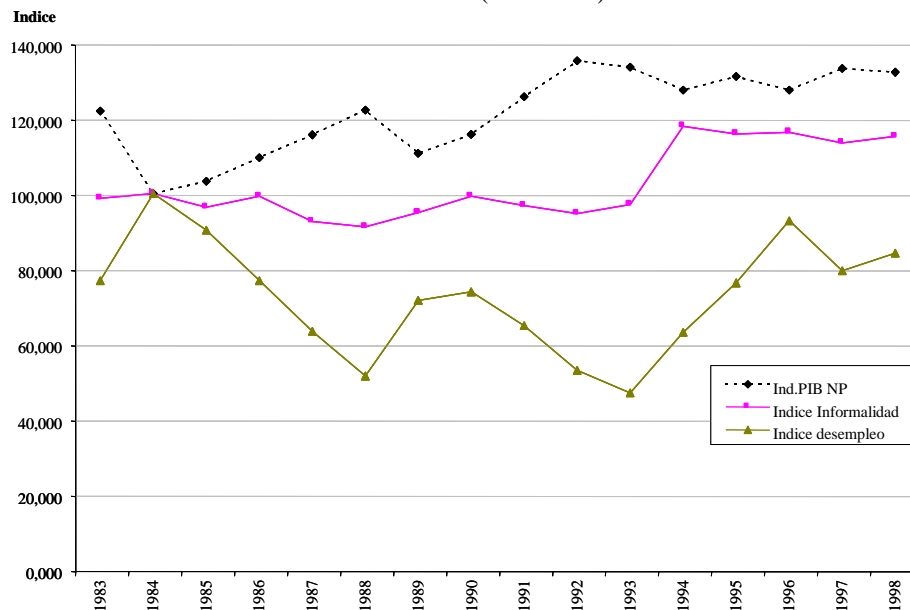
El mercado laboral en Venezuela refleja las características de la economía venezolana que ha sido dependiente de las exportaciones petroleras durante más de medio siglo. Esta dependencia se ha profundizado durante los años noventa puesto que el producto petrolero pasa de representar el 21% del PIB, a principios de la década, al 26% del PIB a finales de la década (Banco Mundial, 2001). Dada la estructura actual de la industria petrolera, este sector líder en competitividad y productividad emplea a menos del 2% de la población ocupada por lo que la economía venezolana presenta problemas estructurales para generar empleo productivo (Orlando, 2000). La demanda de trabajo proviene, en gran parte, del efecto multiplicador que tiene la actividad petrolera (y el gasto público que genera) en otros sectores, sobre todo el comercio y los servicios cuya proporción de trabajadores ocupados se ha incrementado a partir de los años ochenta. De esta forma la dependencia petrolera implica que los ciclos que originan las fluctuaciones en los precios del petróleo afectan la demanda de trabajo. En el Gráfico 1 puede notarse que las fluctuaciones de la demanda de trabajo (un indicador imperfecto es la evolución del PIB no petrolero) están relacionadas con las variaciones en las tasas de desempleo y de informalidad.

Por otra parte, la oferta de trabajo ha experimentado incrementos importantes durante las últimas décadas y para el primer semestre del año 2002 la población económicamente activa es 11.369.044 (INE, 2002). Uno de los determinantes de la oferta de trabajo es la transición demográfica por la que ha pasado Venezuela durante las últimas 4 décadas y que implica una menor fecundidad y, por lo tanto, una población que cada vez tiene una mayor proporción de personas en edad de trabajar (a pesar de que la tasa de crecimiento de la población se ha reducido). Otro elemento importante en la dinámica de la oferta de trabajo es la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo (Orlando y Zúñiga, 2000). Para principios del 2002, el porcentaje de mujeres en edad de trabajar que está trabajando o buscando empleo es de más del 53%, tasa similar a la de los países desarrollados.

La configuración del mercado de trabajo venezolano también depende del conjunto de regulaciones e instituciones laborales. Las regulaciones laborales venezolanas se caracterizan por ser rígidas y engorrosas, y por incrementar

significativamente el costo de la mano de obra (Betancourt, Márquez y Freije, 1995; Alayón y Daza, 2002). Por último, el mercado laboral venezolano se caracteriza por la baja productividad del trabajo producto de la escasez de capital físico y capital humano (sobre todo educación secundaria, técnica y entrenamiento).<sup>1</sup>

Gráfico 1. Evolución de los Índices de Producto Interno No Petrolero, Desempleo e Informalidad en Venezuela (1984=100). 1983-1998.



Fuente: Orlando (2000) sobre datos de Encuesta de Hogares por Muestreo (OCEI) y Banco Central de Venezuela.

• *Sobre el Desempleo*

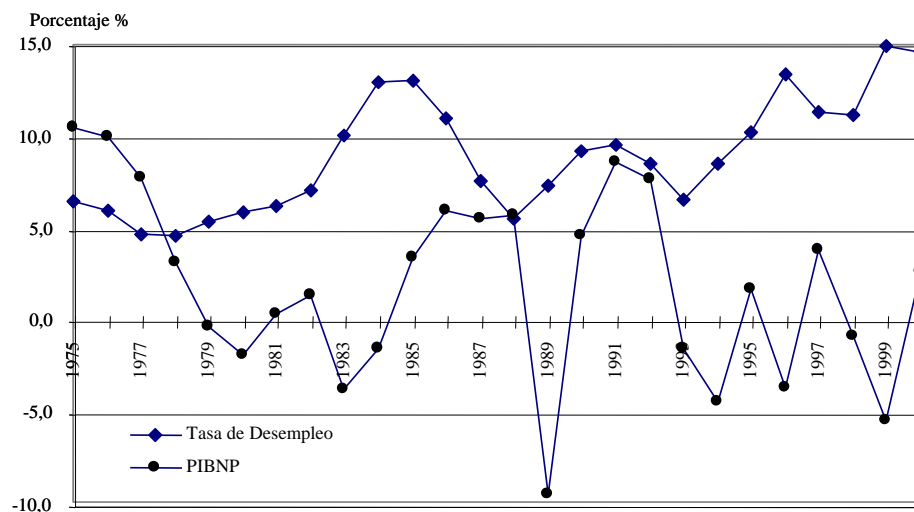
En Venezuela, el desempleo se ha convertido en un fenómeno de magnitud considerable. Para 1975, la tasa de desempleo era de 6,5%, lo que representaba unos 260 mil trabajadores desempleados, mientras que en Junio del año 2002 la tasa de desempleo alcanza el 15,5%, lo que representa 1.757.390 desempleados (INE, 2002). Las tasas de desempleo registradas recientemente, no sólo son altas en relación al desempeño de la economía venezolana sino también a nivel internacional.

<sup>1</sup>.La situación de Venezuela en cuanto al capital humano y la productividad del trabajo es similar a la de otros países de América Latina. En general, América Latina presenta un déficit importante de trabajadores que hayan completado la escuela secundaria y trabajadores con certificaciones técnicas en comparación al promedio mundial (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).

Durante la década de los noventa las economías latinoamericanas registraron tasas de desempleo que oscilaron entre un 3% (para México y Bolivia) y un 15% (para Argentina), con tasas de desempleo medias alrededor del 7% (para Brasil y Chile).<sup>2</sup> En el caso de los países más desarrollados se encuentra también una coexistencia de distintos niveles de desempleo, sin embargo el impacto social del mismo es menor que en los países en desarrollo debido al funcionamiento de seguros al desempleo y la existencia de niveles de ahorro familiar más altos.

En el Gráfico 2, se puede observar la evolución de la tasa de desempleo en Venezuela y su relación con el ciclo económico representado por la tasa de crecimiento del producto interno bruto real no petrolero (PIBNP). En general, el desempleo se incrementa ante caídas del PIBNP y se reduce ante recuperaciones en el nivel de actividad económica. Destacan los incrementos en la tasa de desempleo correspondientes a los períodos de contracción económica 1983-1984, 1989, 1999 y 2002. Tradicionalmente en Venezuela, el desempleo no registraba una tendencia clara y seguía al ciclo económico aunque no en forma lineal puesto que el sector informal absorbe empleo en forma significativa durante las crisis económicas. A partir de 1998, dados los procesos de desinversión y cierre de empresas, el desempleo registra una tendencia creciente e incluso existe un grupo importante de desempleados provenientes del sector informal (OCEI, 1999).

Gráfico 2. Desempleo y Ciclo Económico en Venezuela



Fuente: Indicadores de la Fuerza de Trabajo (OCEI,2001) y Banco Central de Venezuela (2001)

<sup>2</sup>.Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo - Reportes de País - Estadísticas Socioeconómicas.

Es importante tomar en cuenta las características de los desempleados para explorar los factores que incrementan la probabilidad de estar desempleado, identificar a los grupos más afectados y diseñar programas de empleo apropiados. La mayor parte de los desempleados son cesantes, es decir personas que tenían un empleo y lo perdieron. El porcentaje de personas que están buscando trabajo por primera vez es de 1,2% de la población económicamente activa, cifra ésta similar a la de años anteriores y que corresponde a las fricciones y barreras de entrada que presenta el mercado de trabajo para los nuevos oferentes (INE, 2002). La tasa de desempleo es mayor entre las mujeres (17,4%) que entre los hombres (14,4%), para Junio del 2002, aunque en términos absolutos hay más desempleados hombres que desempleados mujeres.

La mayoría de los desempleados tiene un nivel educativo correspondiente a la educación básica. Así mismo, la escolaridad promedio de la población desempleada es inferior a la de la población ocupada, lo que confirma el rol de la educación como determinante de la probabilidad de encontrar un empleo (Orlando, 2001). La duración del desempleo está relacionada con las causas del mismo y su carácter estructural o coyuntural. Más de un 92% de la población desempleada *cesante* tiene menos de dos años en esta situación, concentrándose el mayor número en el grupo de trabajadores que tiene tres meses o menos sin trabajar. Para los trabajadores que tienen menos de dos años sin trabajar, el promedio de meses de búsqueda es de cinco meses y medio, mientras que para 1987 el promedio de meses de búsqueda era de cuatro meses.

La tasa de desempleo joven es superior al promedio, lo que indica que el mercado de trabajo tiene una mayor rotación y mayores despidos para este grupo. Sin embargo, la mayor proporción de los desempleados tiene actualmente entre 25 y 44 años de edad, rango de edades que normalmente es altamente productivo y de estabilidad laboral. Incrementos en el desempleo para trabajadores en edades altamente productivas son, por lo general, consecuencia del cierre de empresas y políticas de reducción de personal como consecuencia de escenarios económicos desfavorables o cambios estructurales (Orlando, 2001).

- *Sobre la Informalidad*

La informalidad urbana ha registrado un crecimiento explosivo en América Latina durante las dos últimas décadas (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). La interpretación de este fenómeno depende de la visión que se adopte sobre las causas de la informalidad: subempleo estructural (falta de demanda sostenida de trabajo en el sector formal en los países subdesarrollados debido a la mono-exportación y otros “shocks” externos), excesivo costo de las regulaciones vigentes (excesivos impuestos, impuestos a la nómina y trámites de registro engorrosos) y existencia de microempresas como una nueva forma más flexible de organización empresarial. En la mayoría de los países latinoamericanos, el crecimiento de la informalidad es producto de las tres causas por lo que el sector informal suele ser bastante heterogéneo, incluyendo trabajadores que permanecen en él como única

alternativa ante el desempleo formal y trabajadores emprendedores que prefieren trabajar por cuenta propia o fundar su microempresa sin incurrir en los costos y trámites de la formalidad.

En Venezuela, el sector informal ha incrementado su participación en el empleo sostenidamente, pasando de representar el 32% de los ocupados en 1978 a 50,5% de los ocupados en el primer semestre de 2002 (INE, 2002). Este incremento del sector informal reviste una gran importancia puesto que existe una incidencia de pobreza en el sector informal notablemente superior a la del sector formal en Venezuela (Riutort, 1999) (ver Cuadro 1). Los trabajadores informales en Venezuela tienen, en promedio, un menor nivel educativo que los trabajadores formales aunque poseen más años de experiencia. Otra característica de este sector es que cuenta con una gran mayoría de trabajadores hombres en áreas urbanas donde, buena parte de estos, se dedican al comercio al detal (Orlando 2000).

Cuadro 1 .Características de los Trabajadores Formales e Informales en Venezuela

|                            | Informales | Formales |
|----------------------------|------------|----------|
| Años de Escolaridad        | 6          | 10       |
| Años de Experiencia        | 20         | 14       |
| Horas Semanales Trabajadas | 42         | 42       |
| % Hombres                  | 70%        | 65%      |
| % Urbano                   | 76%        | 89%      |
| % Pobreza                  | 68%        | 47%      |

Fuente: Orlando (2000) basado en datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo 1997.

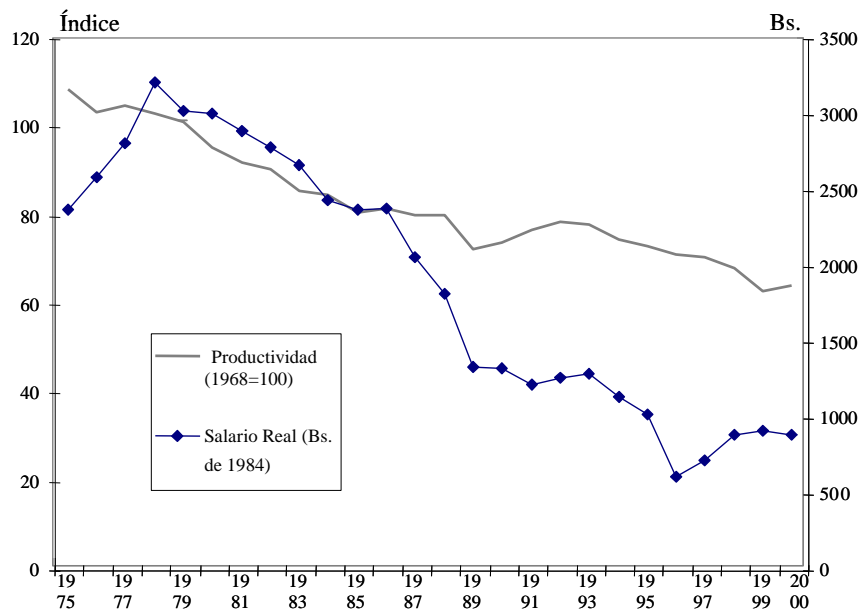
Al investigar los factores que determinan la remuneración de los “informales” se encuentra que los trabajadores informales hombres, con mayor experiencia y escolaridad, urbanos y cuyas actividades se encuentran en sectores de intermediación (comercio al mayor y transporte) y minería, tienen significativamente mayores ingresos que el resto. En comparación al sector formal, el sector informal remunera más la experiencia y menos la escolaridad y posee brechas de género más acentuadas. Existe evidencia sobre la importancia de la posición en la firma, dentro de la escala de remuneraciones informal, puesto que los trabajadores dueños de una microempresa (patrones informales) devengan un ingreso que es más de dos veces superior, en promedio, al de un trabajador informal por cuenta propia y más de dos veces y media superior al de un empleado informal. Los grupos de trabajadores informales más vulnerables ante la pobreza son los trabajadores agrícolas, los dedicados al comercio al detal y las mujeres (Orlando, 2000).

- *Sobre el Salario Real y Brechas Salariales*

En Venezuela, uno de los determinantes fundamentales de la pobreza es el salario real (Riutort, 1999; y Riutort y Balza, 2001). Como reseñamos en párrafos anteriores, el salario real promedio ha registrado una tendencia decreciente desde el

año 1978, debido a la falta de productividad, el crecimiento económico errático, las regulaciones laborales costosas y los procesos inflacionarios (ver Gráfico 3). La caída en la productividad se debe a las carencias de capital humano de la fuerza de trabajo venezolana y a la falta de inversión, sobre todo privada. Desde un punto de vista macroeconómico, Riutort y Balza (2001) concluyen que el salario real en Venezuela, se relaciona con la composición del gasto público, los determinantes de la inversión privada, el comportamiento de los precios del petróleo y el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Gráfico 3. Productividad y Salario Real en Venezuela



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo (OCEI) y Banco Central de Venezuela. La productividad se define como el PIB real por persona ocupada y se representa gráficamente un índice con base 1968.

Adicionalmente a la caída del salario real, el mercado de trabajo venezolano presenta grandes brechas salariales que contribuyen a la desigualdad de ingresos y a perpetuar la pobreza. Las brechas ocasionadas por diferenciales de capital humano tienden a reflejar las diferencias en productividad real o esperada de los trabajadores y se convierten en incentivos para una mayor inversión en capacitación. Sin embargo, otras brechas salariales, en algunos casos, pueden indicar ineficiencias en la asignación de recursos humanos debido a falta de movilidad de los trabajadores, presencia de discriminación y presencia de segmentación (barreras a la entrada en ciertos sectores). A continuación se describen los principales tipos de brechas

---

salárial, en Venezuela, que no se deben a diferencias educativas ni de experiencia (Orlando, 2000):

- sector formal e informal: un trabajador promedio gana aproximadamente un 21% más sólo por estar ocupado en el sector formal;
  - rama de actividad económica: los trabajadores de la minería, comercio al mayor y transporte tienen ingresos superiores al promedio para niveles equivalentes de educación y experiencia y controlando los otros determinantes del ingreso, mientras que los trabajadores de la agricultura y el comercio al detal tienen ingresos inferiores al promedio;
  - género: los hombres devengan un ingreso que es, en promedio, hasta un 22% superior al de sus colegas mujeres con niveles idénticos de educación y experiencia, dentro de las mismas actividades y sectores;
  - área: los trabajadores en zonas urbanas ganan hasta un 17% en actividades similares y para niveles equivalentes de educación y experiencia.
- *Sobre la Política Laboral en Venezuela*

La política laboral en Venezuela presenta diversas vertientes, entre las cuales se destacan: la política de salario mínimo, la política de impuestos a la nómina para financiar la seguridad social, las políticas relacionadas con beneficios para el trabajador, el seguro al desempleo y las políticas empleo y capacitación para el trabajo. En general, las regulaciones laborales en Venezuela son costosas y rígidas y la política laboral se diseña e implanta mediante negociaciones tripartitas a nivel centralizado entre las instituciones representativas de los trabajadores (CTV, CGT, CODESA, CUTV), de los empresarios (Fedecámaras, Conindustria, Consecomercio, Fedeagro, Fedeindustria) y del gobierno (Ministerio del Trabajo) (ATSSI, 1997).

La política de salario mínimo, en Venezuela persigue garantizar un salario digno al trabajo y que pueda satisfacer las necesidades básicas de un trabajador y su familia (se usan como referencia en las negociaciones distintas canastas de bienes y servicios), convirtiéndose en el salario marcador de la economía. Como consecuencia, en lugar de ser un auténtico salario mínimo, o un piso destinado a proteger a ciertos grupos vulnerables en el mercado, se encuentra en niveles cercanos al salario promedio (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998 y 2000).

La política de impuestos a la nómina para financiar la seguridad social (incluyendo el seguro al desempleo) y las políticas relacionadas con beneficios para el trabajador (maternidad, reparto de utilidades, vacaciones, antigüedad, etc.) tienen una incidencia muy significativa en el costo de la mano de obra en Venezuela. En el Cuadro 2, puede apreciarse que, en promedio y bajo la legislación vigente, un trabajador que percibe 100 Bs. de remuneración neta, representa un costo de aproximadamente 173 Bs. para la firma que lo contrata. Estas regulaciones hacen que en Venezuela el costo laboral sea muy alto en relación a otros países en desarrollo y otros países de América Latina (Alayon y Daza, 2001; Banco Interamericano de Desarrollo, 1998; Certad y Velásquez, 2002)



REVISTA SOBRE RELACIONES INDUSTRIALES Y LABORALES

Cuadro 2. Incidencia de las Regulaciones Laborales sobre el Costo Laboral en Venezuela

|   | Hombres      | Mujeres      | Total        |
|---|--------------|--------------|--------------|
| <b>Salario Básico (A)</b>                       | <b>100</b>   | <b>100</b>   | <b>100</b>   |
| <b>Beneficios (B)</b>                           |              |              |              |
| Guarderías                                      | 16,2         | 16,2         | 16,2         |
| Prestaciones por Antigüedad *                   | 17,4         | 17,4         | 17,4         |
| Utilidades**                                    | 5,9          | 5,9          | 5,9          |
| Alimentación ***                                | 5,6          | 5,6          | 5,6          |
| <b>Contribuciones del Empleado (C)</b>          |              |              |              |
| Seguro Social Obligatorio                       | 4,8          | 4,8          | 4,8          |
| Seguro Paro Forzoso                             | 0,6          | 0,6          | 0,6          |
| Ley Política Habitacional                       | 1,2          | 1,2          | 1,2          |
| INCE  | 0,1          | 0,1          | 0,1          |
| <b>Salario Disponible Trabajador (A + B -C)</b> | <b>138,5</b> | <b>138,5</b> | <b>138,5</b> |
| <b>Contribuciones Empleador (D)</b>             |              |              |              |
| Seguro Social Obligatorio                       | 14,3         | 14,3         | 14,3         |
| Seguro Paro Forzoso                             | 2,0          | 2,0          | 2,0          |
| Ley Política Habitacional                       | 2,4          | 2,4          | 2,4          |
| INCE  | 2,4          | 2,4          | 2,4          |
| <b>Costo Laboral (E=A+B+D)</b>                  | <b>166,2</b> | <b>166,2</b> | <b>166,2</b> |
| <b>Días de Asueto (F)</b>                       |              |              |              |
| Vacaciones                                      | 4,7          | 4,7          | 4,7          |
| Permiso Pre y Post Natal****                    | 0            | 3,0          | 1,0          |
| Tiempo de Lactancia****                         | 0            | 0,3          | 0,1          |
| <b>Costo Laboral Total (E+F)</b>                | <b>171</b>   | <b>174</b>   | <b>173</b>   |

Fuente: Orlando (2000) basado en Betancourt, Freije y Márquez (1995), Norcini (1997), Ley del Trabajo.

Notas: \* De acuerdo con el régimen vigente desde 1997 para un trabajador con 5 años de antigüedad

\*\* Mínimo de 15 días de sueldo establecido por la ley en caso de que la firma registre utilidad

\*\*\* Califican para este beneficio aquellos trabajadores con hasta dos salarios mínimos en empresas con más de 50 trabajadores. Se estima la incidencia en el costo empleando la proporción de individuos con ese nivel de salarios y la proporción de empresas de dicho tamaño.

\*\*\*\* Basado en estimaciones de la tasa promedio de fecundidad de mujeres en la fuerza de trabajo.

Otro aspecto de los impuestos a la nómina para financiar la seguridad social es el escaso retorno que tienen estos pagos para los trabajadores dada la inoperancia del sistema de seguridad social en Venezuela. El seguro al desempleo, que es un elemento clave dentro de cualquier política laboral, no es la excepción y los trámites para obtener los pagos correspondientes acarrear grandes costos e inversión de tiempo (en muchos casos el tiempo necesario para recibir el primer pago es mayor que el período promedio de duración del desempleo). Dado el pésimo funcionamiento de la red de seguridad social y del seguro al desempleo, los trabajadores venezolanos son muy vulnerables ante los “shocks” macroeconómicos negativos.

---

Entre las políticas de empleo que se utilizan en el mundo se encuentran los programas de entrenamiento y capacitación para el trabajo, la existencia de sistemas de información de empleo, los estímulos crediticios e incentivos a la pequeña, mediana y microempresa y el empleo público.

Los programas de capacitación en Venezuela se han implantado a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y otros entes vinculados al Ministerio del Trabajo y no están orientados a las necesidades de los desempleados sino a suplir carencias de educación vocacional para cada estado del país (Proyecto Ley de Empleo Ministerio del Trabajo, 2001) (INCE, 2002). El entrenamiento a jóvenes entrantes a la fuerza de trabajo se realiza por medio del programa de Capacitación y Empleo Joven que capta a jóvenes entre los 15 y 24 años que no se encuentran en el sistema de educación formal ni son captados por el INCE. Este programa ha sido criticado por su baja cobertura, elevados costos y por estar completamente desarticulado de las necesidades del mercado laboral por lo que sus egresados no tienen altas probabilidades de encontrar empleo (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999). Existen proyectos para la creación de sistemas de información de empleo y oficinas de empleo para ayudar a conectar a oferentes y demandantes de trabajo. Sin embargo, hasta la fecha no han sido efectivos y apenas existen experiencias piloto en este sentido.

Los estímulos crediticios e incentivos a la pequeña y mediana empresa en Venezuela son de larga data y están a cargo de distintas instancias. Otra política de estímulo a la pequeña y mediana empresa que se ha implementado tradicionalmente es un sistema de compra venezolano de insumos por parte de entes gubernamentales. Sin embargo, la mayor parte de las políticas que se han ejecutado en esta rama han incurrido en grandes costos y no han logrado atacar los problemas fundamentales que enfrentan estas importantes empresas para su desarrollo como la carencia de capital humano en los trabajadores, acceso difícil al crédito y lo costoso y complicado de las regulaciones vigentes en todos los ámbitos (impositivo, laboral, sanitario, etc.) (INSOTEV, 2000).

Las políticas para el desarrollo de la microempresa son de reciente data en Venezuela y comprenden la creación de institutos para el microcrédito, la creación de una ley de microfinanzas y políticas de entrenamiento y capacitación (Proyecto de Ley de Microfinanzas, 2000). La ley de microfinanzas es un instrumento necesario para permitir que opere el microcrédito pero adolece de un excesivo intervencionismo estatal y fallas en el diseño institucional para la promoción de instituciones de microcrédito que realmente puedan focalizar sus recursos en microempresas, sobre todo las microempresas informales que carecen de acceso al crédito formal. Una banca estatal para el microcrédito (Banco del Pueblo) ha demostrado ser incapaz para penetrar el mercado de la microempresa y vencer los problemas de información para realizar una gestión económicamente eficiente. Los proyectos de entrenamiento y capacitación para microempresarios han sido llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, algunas empleando fondos gubernamentales, con relativo éxito (esquema empleado por el Foncofin hasta 1998).

Estos proyectos son escasos ante las necesidades de los microempresarios y atraviesan actualmente problemas de indefinición por parte de los entes gubernamentales rectores.

Por último, los planes de empleo público son una herramienta tradicional, y en algunos casos muy efectiva, en la política de empleo y han sido utilizados en algunos momentos de crisis económica. En Venezuela estos planes han permanecido durante el corto plazo a través de alcaldías y gobernaciones para labores de construcción y mantenimiento (Ministerio del Trabajo, 2000).

### III. A manera de conclusión: algunos basamentos para la definición de políticas laborales

La política laboral debe estar enmarcada dentro de una estrategia de desarrollo económico y social que permita reducir la dependencia de la economía de la extracción petrolera, apostando a una mayor diversificación de la industria petrolera para crear mayor riqueza y empleos productivos aguas abajo. Esta estrategia debe estar acompañada por políticas coherentes que le den base sólida a la inversión privada nacional y extranjera en todos los sectores de la economía. En Venezuela la política laboral debe tener como objetivos prioritarios el reducir los niveles de desempleo e informalidad e incrementar la productividad del trabajo tanto formal como informal para que los trabajadores puedan generar mayores ingresos.

La excesiva rigidez del marco normativo e institucional no son apropiados para las relaciones de trabajo cambiantes de la economía globalizada de hoy en día en la que las empresas buscan reducir costos de planta y los trabajadores mayor independencia y flexibilidad de horario (outsourcing y contratos de corto plazo). De hecho el marco normativo y las instituciones del mercado laboral, con todo su complicado sistema de protección y beneficios, han sido ineficientes y tal como están planteadas afectan negativamente al sector formal, dejando a la mitad de los trabajadores fuera de este marco y sin ningún tipo de protección legal. Por otra parte el impacto de las regulaciones sobre el costo laboral no contribuye con la reducción del desempleo y la informalidad ni promueve nuevas inversiones. Proponemos que se revise el marco normativo para hacerlo más general y flexible, protegiendo la capacidad del trabajador como agente negociador en el mercado sin reglamentar en forma tan estricta los beneficios y remuneración. De esta forma el nuevo marco normativo puede darle cabida a tipos de contratos que reflejen mejor las nuevas realidades de las relaciones laborales. Con esto no queremos abogar por una desregulación y desmantelamiento institucional de los mercados de trabajo sino por un marco más simple y menos costoso acompañado por el fortalecimiento institucional de sindicatos y organizaciones de trabajadores (incluyendo trabajadores informales) con capacidad de reacción que aboguen por las necesidades específicas de sus miembros y que puedan exigir el cumplimiento de los convenios o acuerdos. En términos generales es necesario que el Ministerio del Trabajo deje de ser el organismo rector del mercado de trabajo formal para convertirse en un ente

regulador, capaz de diseñar políticas que orienten y protejan a los trabajadores en sus negociaciones a nivel individual o colectivo y que permita la participación de los trabajadores, empresarios y otras organizaciones en los programas destinados al incremento de la productividad y la creación de empleo. Además de estas recomendaciones generales a continuación mencionamos algunas propuestas específicas:

- **Salario Mínimo y Negociación Salarial:** para que el mercado laboral funcione bien y el sector formal no genere desempleo, el salario mínimo debe tener como objetivo el proteger la subsistencia de los trabajadores más vulnerables y con menor nivel de capital humano. Debe convertirse paulatinamente en un salario piso para trabajadores discapacitados, jóvenes entrantes y trabajadores sin educación básica. Actualmente, el salario mínimo cubre a la mayoría de la población asalariada debido a las formas de negociación salarial centralizada. La creación de salarios mínimos sectoriales negociados a nivel de cámaras y sindicatos sectoriales con la mediación de una comisión técnica gubernamental puede contribuir a la flexibilización del mercado de trabajo. El caso de México es particularmente ilustrativo en este sentido, registrando un salario mínimo base único para toda la economía y salarios mínimos negociados a nivel sectorial para 12 ocupaciones. El salario mínimo base cubre sólo necesidades alimentarias, mientras que los salarios mínimos sectoriales se establecen en función de la inflación esperada, el nivel de productividad sectorial, el tipo de trabajadores en el sector y sus necesidades y los niveles de competitividad internacional de los productos del sector (Organización Internacional del Trabajo, 2002).
- **Negociación Salarial:** debe descentralizarse la negociación salarial a nivel de sindicatos y organizaciones de empresas sectoriales de modo que responda a las necesidades y potencialidades de los trabajadores y empresas en cada sector
- **Impuestos a la Nómina:** dentro de la reforma del sistema de seguridad social debe tomarse en cuenta la simplificación de los impuestos a la nómina y la posibilidad de elegir entre varios esquemas después de una cobertura básica obligatoria. Es necesario incluir esquemas unipersonales para los trabajadores por cuenta propia y en microempresas para extender la cobertura del sistema al sector informal y así reducir la carga correspondiente al sector formal de la economía. La legislación española incluye esquemas de seguridad social para trabajadores por cuenta propia que pueden adaptarse para que resulten atractivos para trabajadores informales en Venezuela. Específicamente pueden diseñarse sistemas de seguro individual por lesiones laborales y seguros de maternidad (públicos o mixtos) que no dependan del tipo de empleo del contribuyente.
- **Seguro al Desempleo:** dentro de las reformas a la seguridad social debe considerarse separar al seguro al desempleo para que sea manejado enteramente por el Ministerio del Trabajo bajo una unidad que pueda ser sometida a control

y monitoreo. La administración del seguro al desempleo debe estar vinculada a los centros de información y agencias de empleo que pueden actuar como registro para desempleados y verificar la situación de desempleo del demandante.

- Facilitar una mayor movilidad de la mano de obra: por medio de programas especiales de entrenamiento y el sistema de centros de información de empleo es necesario incrementar la movilidad de los trabajadores venezolanos entre áreas geográficas y sectores económicos con la finalidad de reducir las brechas salariales existentes.
- Políticas en relación a la participación de la mujer: las mujeres venezolanas registran una elevada participación laboral pero enfrentan una brecha salarial importante con respecto a los hombres a pesar de contar con un mayor nivel educativo. Es necesario evaluar las regulaciones en relación a permiso pre y post-natal y su impacto en los salarios de las mujeres, diseñar sistemas de seguro para el cofinanciamiento (trabajadora y empleador) de permisos post-natales de duración variable. El Ministerio del Trabajo debe promover la eliminación de prácticas discriminatorias en contra de la mujer en el mercado laboral.
- Políticas de Entrenamiento y Capacitación Laboral: Los programas de entrenamiento y capacitación para desempleados son fundamentales para lograr la re-inserción del individuo en el mercado de trabajo y mantener e incluso incrementar los niveles de productividad. La tendencia mundial actual en cuanto a estos programas es la descentralización a nivel municipal y estatal de los mismos para que puedan ser adecuados a las necesidades locales y mejor manejados. Otro elemento importante es la participación tanto del sector privado como de organizaciones de la sociedad civil y los propios desempleados en el diseño, financiamiento y ejecución de los programas para lograr un re-entrenamiento que responda a las necesidades del trabajador y del mercado laboral (OIT, 2000 y Comunidad Económica Europea, 2000).
- Políticas de Empleo: dados los niveles de desempleo actuales no deben descartarse los programas de empleo público, utilizando a los municipios y otros entes locales como contratistas en proyectos de construcción, mejoras de infraestructura, mejoras ambientales y servicios sociales complementarios (labores de atención al público por parte de los municipios en horarios extraordinarios durante algún período como las navidades). El diseño institucional de estos programas debe contemplar un registro de sus beneficiarios e impedir que un mismo trabajador forme parte de alguno de estos programas por más de 6 meses. Otro factor importante en el diseño de los programas es el que los pagos no desincentiven la búsqueda de otro empleo por parte del beneficiario e intentar cubrir a los más pobres para lo cual los salarios a ofrecer deben ser ligeramente inferiores al salario mínimo. Estados Unidos ofrece experiencias positivas de empleo público durante épocas de crisis. Los programas de empleo públicos o vinculados al sector privado deben tener, en el caso de Venezuela, un componente de empleo joven puesto que éste es el grupo

más afectado. En Argentina y Chile se han desarrollado programas de empleo joven, conjuntamente con el sector privado, muy exitosos que podrían adaptarse a la realidad venezolana.

- Políticas para el Desarrollo de la Microempresa en Venezuela: el objetivo de estas políticas debe ser el fortalecimiento de la acumulación de capital físico y capital humano a nivel del microempresario y sus trabajadores. La política de microfinanzas debe modificar su sesgo estatista y convocar al sector privado (banca y ONGs) para la administración y ejecución del microcrédito. Las políticas de acumulación de capital humano para este sector deben estar integradas a las redes de seguridad social y programas de entrenamiento y capacitación.

#### IV. Referencias Bibliográficas

- ACUERDO TRIPARTITO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL Y POLÍTICA SALARIAL (1997), en Revista Sobre Relaciones Industriales y Laborales No 33, UCAB, Caracas.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999); “Framework for Analysis of Social Safety-net Programs in Venezuela”. Poverty and Inequality Advisory Unit, Social Development Department. Written by Arianna Legovini, Jere Behrman and Luis Marcano.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999); Framework for Analysis of Social Safety-Net Programs in Venezuela. Poverty and Inequality Advisory Unit, Social Development Department. Draft version.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001); “Competitiveness: The Business of Growth”. Economic and Social Progress in Latin America Report. Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL (2001); “Bolivarian Republic of Venezuela: Investing in Human Capital for Growth, Prosperity and Poverty Reduction”. LCSPR Management Unit, Latin America and the Caribbean Region.
- BETANCOURT, K., Freije S. y MÁRQUEZ, G. (1995); “Mercado Laboral: Instituciones y Regulaciones”. *Ediciones IESA*. Caracas.
- CERTAD, María; VELÁSQUEZ, Nathaly (2002); “Estudio Comparativo de los Costos Laborales en los Países de la Región Andina”, Memoria de Grado, UCAB, Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INE) (2002); “Encuesta de Hogares por Muestreo”.
- LEY DE MICROFINANZAS (2000); Gaceta Oficial No 37.076 de fecha 13 de Noviembre de 2000.
- OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (OCEI) (1997); Indicadores de Fuerza de Trabajo, 2do Semestre 1997.

- ORLANDO, M. B. 2001. "La Persistencia del Desempleo en Venezuela". Revista SIC. Marzo-Abril 2001. Centro Gumilla. Caracas.
- ORLANDO, María (2000); "Microempresas en Venezuela: Desempeño Capital Físico y Capital Humano"; en Revista Sobre Relaciones Industriales y Laborales No 36, UCAB, Caracas.
- ORLANDO, María; ZÚÑIGA Genny (2000); "Situación de la Mujer en el Mercado Laboral en Venezuela: Participación Femenina y Brecha de Ingresos por Género"; en Revista Temas de Coyuntura No 41, UCAB.
- Proyecto de Ley de Fomento del Empleo (2001).
- Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) (2002).
- RIUTORT, Matías (1999); "Pobreza, Desigualdad y Crecimiento Económico"; Documentos del Proyecto Pobreza No 3, UCAB, Caracas
- RIUTORT, Matías, BALZA, Ronald (2001); "Salario real, tipo de cambio real y pobreza en Venezuela"; en Revista Temas de Coyuntura No 44, UCAB.