

# LA PRECARIEDAD LABORAL Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LA V REPUBLICA: UNA MIRADA ESPECIAL A LAS MISIONES

62

VISION GERENCIAL

RECIBIDO: 13-10-2004 • ACEPTADO: 15-01-2004

## Resumen

Los cambios económicos, políticos y sociales que han experimentado gran parte de los países de América Latina en las últimas décadas, ha influido decisivamente en la estructura del mercado de trabajo, expresados en la modificación de las relaciones sociolaborales y en la profundización de la exclusión y vulnerabilidad de la fuerza laboral. Un ejemplo de ello, lo constituyen las políticas de ajuste y estabilización llevadas a cabo durante los últimos años, que propiciaron una serie de reformas en los países latinoamericanos, con el fin de mejorar la capacidad productiva y mantener los equilibrios económicos, sin embargo estas medidas incidieron notoriamente en el sistema de relaciones de trabajo y en la concepción de protección al mismo, observándose una fuerte tendencia a la precarización e informalidad. Dentro de este estudio se analizan las diversas concepciones teóricas de la precariedad laboral y su vinculación con el mercado laboral especialmente el venezolano, identificando a las misiones como un desafío de la política social gubernamental para hacer frente a este fenómeno de la precarización e informalidad.

**Palabras Claves:** Precariedad e informalidad, mercado laboral, políticas sociales, misiones.

## Abstract

### THE LABOR PRECARIEDAD AND THEIR INCIDENCE IN THE SOCIAL POLITICAS OF V REPUBLICA: A GLANCE IN SPECIAL TO THE MISSIONS

*The economic, political and social changes that have experienced great part of the countries of Latin America in the last decades, have influenced decisively in the structure of the work market, expressed in the modification of the sociolaborales relations and in the deepening of the exclusion and vulnerability of the labor force. An example of it, constitutes the policies of carried out adjustment and stabilization during last the two decades, that caused a series of reforms in the Latin American countries, with the purpose of improving the productive capacity and maintaining the balances economic, nevertheless these measures affected well-known the system of work relations and the conception of protection to the same one, being observed a strong tendency the precarización and unmannerliness. Within this study the diverse theoretical conceptions of the labor precariedad and their entailment with the labor market are analyzed specially the Venezuelan, identifying to the missions as a challenge of the governmental social policy to face this phenomenon of the precarización and unmannerliness.*

**Key words:** Precariedad and unmannerliness, labor market, social políticas, missions.

\*Profesora de LUZ. Investigadora del Centro de Estudios Laborales. E-mail: giannei@cantv.net giannei@hotmail.com

\*Politólogo (1995), Abogado (1998), Magister en Ciencias Políticas (1998) Profesor a Tiempo Completo, Adscrito a la Cátedra de Empresas de la FACES-ULA. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales, Mención Estudios del Trabajo de la Universidad de Carabobo E-mail: frankrivas@ula.ve

## Introducción

En Venezuela, pese a los esfuerzos que las clases trabajadoras realizan por mantener y enaltecer sus derechos de estabilidad en los puestos de trabajo, las condiciones económicas del país, los problemas inflacionarios, los aciertos y desaciertos de los programas de gobierno, han provocado un giro casi total en los planes gerenciales de muchas organizaciones, que ante la imperiosa necesidad de llevar a cabo los procesos de reconversión industrial, reducen sus costos directos relativos a la mano de obra, originando un incremento en las tasas de desocupados y el florecimiento de la economía informal del país, como forma de hacer frente al desempleo.

Para el año 2000, la población informal promediaba el 42,5%, más alto que las cifras registradas para 1999, pero inferior con respecto al año 2003, donde la tasa de desocupación cerró con un 52,5% de la población ocupada. Para el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>1</sup> esta variación no es significativa desde el punto de vista estadístico, no obstante, entre el primer semestre del 2004 y el año 2003, se verifica un incremento de los ocupados en el sector informal estimado en 19,3% (2.275.282) de la población económicamente activa (PEA).

Esta realidad, es igualmente observada en la mayor parte de los países de América Latina desde el último cuarto de siglo XX, donde ha existido una preocupación por el crecimiento de la “economía informal”, de “mercado negro” o “no cubierta”. Algunas cifras reflejan que la informalidad ha aumentado considerablemente aunque con niveles relativamente bajos en comparación a las tasas de crecimiento económico. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002:160), en su informe laboral para América Latina y el Caribe, concluye que entre 1990 y 2001, un 69% del total de los nuevos puestos de trabajo en los países de la región, fueron informales. Esto significa que este sector generó dos de cada tres nuevos empleos y la proporción de este empleo en el total subió del 42.8% al 46.3% entre 1990 y 2001, mientras que el empleo formal contrajo su participación del 57.2% al 53.7% en el mismo período.

Para el 2003, según fuente estadística de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la mayor demanda de trabajo se tradujo en un importante crecimiento de la generación de empleo. A su vez, la oferta laboral creció moderadamente y la tasa de

desempleo se redujo de un 10,7% en 2003, a un 10% para el 2004. Esta organización estima que la leve reducción del desempleo, sumada a una incipiente recuperación de los salarios, contribuyó a la ligera disminución de los niveles de pobreza de la región, desde el 44,4% de la población en 2003 hasta un 42,9% estimado en el 2004 ([www.cepal.org](http://www.cepal.org), 14-04-05).

No obstante, para estos organismos internacionales, la tendencia dentro de la región latinoamericana, se inclina por una evidente informalización y precarización del empleo, con afectación en las condiciones de trabajo, al observarse una gran fracción de trabajos de baja productividad y trabajadores subempleados con trabajos donde no les pagan bien, y sin un seguro social básico. (CISS, 2005:43).

En este sentido, la precarización laboral observada en la región, abarca formas de inserción/relación laboral disímiles y heterogéneas caracterizado desde un aspecto económico jurídico por empleos de bajos ingresos, con reducción del salario o de horas de trabajo y reducción o pérdida de beneficios sociales adquiridos. En el último reporte de la OIT en el año 2002 sobre el sector informal, describen que sólo el 20 por ciento de todos los trabajadores mundiales tienen verdaderamente una protección social adecuada y más de la mitad de los trabajadores mundiales y sus dependientes son excluidos de algún tipo de protección de la seguridad social formal (CISS, 2005:46).

Igualmente, en el análisis de los cambios en las estructuras familiares y sus vínculos con el bienestar en América Latina efectuado por la CEPAL, esta observa que la familia sigue desempeñando una importante función de apoyo y protección como consecuencia de la limitada cobertura social que caracteriza a los países de la región, en especial frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y la migración, por lo cual la familia sigue siendo un recurso estratégico en términos de bienestar. En este sentido, muchos países de la región dentro de la formulación de sus políticas sociales le asignan a la familia una creciente importancia sobre todo destinada a superar la pobreza ([www.cepal.org](http://www.cepal.org), 14-04-05).

Por otra parte, aunado a esta falta de protección social, algunos estudios han demostrado que en América Latina la precarización e informalidad recae sobre los jóvenes y los trabajadores no calificados. Al respecto en estudio conjunto de la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), advierten que los

jóvenes latinoamericanos viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población, entre las que destacan el mayor acceso a la educación con menores posibilidades de empleo, el mayor acceso a la información con menor acceso al poder y las mayores expectativas de autonomía con menores posibilidades de concretarla, a todo lo cual se suma el hecho de que sus mayores aptitudes para el sistema productivo van acompañadas de la exclusión de este.

En cuanto a los indicadores grado de participación de la mujer, resulta siempre este, inferior a la contratación de la mano de obra masculina y lo relativo a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, tanto mediante el fortalecimiento de las redes de protección social como a través de la adopción de un modelo productivo más inclusivo (www.cepal.org, 14-04-05).

En lo concerniente a las modalidades de contrato de trabajo, el índice de flexibilidad en la contratación incluye las regulaciones para los contratos a tiempo parciales o tiempo completo. Respecto a los contratos fijos, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2005:62) anota que en América Latina existe rigidez en el tipo de trabajo que va a ser realizado y la duración del tiempo que se va a trabajar.

En el caso venezolano, según el análisis realizado por el INE, los indicadores antes descritos tienen implicaciones importantes sobre las posibilidades de ingreso de la población trabajadora al mercado laboral al igual como sucede en el resto de los países de la región. Específicamente, en lo relativo al **nivel educativo** de la población informal, un alto grado son analfabetas o alcanza un nivel de educación básica y en comparación a los requerimientos laborales concernientes a la demanda de empleo, las empresas se inclinan a solicitar trabajadores, con un nivel de formación preferentemente técnico o universitario, que les permita adaptarse con rapidez a las exigencias de las actividades del sector moderno de servicios y a eventuales procesos de incorporación tecnológica.

Existe una inclinación a la contratación de trabajadores a medio tiempo o en forma temporal, en

procura de impactar lo menos posible el capital empresarial y resumir a una mínima expresión las obligaciones laborales y de seguridad social. En este último aspecto, hasta bien entrada la década de los '90 la evasión y mora patronal en el seguro social alcanzaba un 80%; no sólo en materia contributiva sino también en la obligación que éstos tienen de afiliar a sus trabajadores.

En cuanto a las políticas para la generación de empleo, los gobiernos de turno en los últimos diez años, han puesto en marcha reformas laborales y han implementado programas sociales dirigidos a elevar el nivel de vida e inclusión de la población más vulnerable. Un ejemplo de ello, la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo y de Seguridad Social (1997) y la Agenda Venezuela como parte de las medidas compensatorias del gobierno de Rafael Caldera ó el Plan Bolívar 2000, el cooperativismo y más recientemente las misiones sociales emprendidas por el Presidente Chávez.

En la actual coyuntura social, política, económica y cultural venezolana la política social, está severamente marcada por medidas de inclusión social, sobre todo de la población marginada al sector productivo del país.

Este paquete social conocido con el nombre de "Vuelvan Caras: "La misión de las misiones" el gobierno pretende transformar el modelo económico a un modelo de real economía social, incorporando a los ciudadanos, particularmente a los sectores excluidos en el desarrollo endógeno y sustentable, mediante la formación y el trabajo integral, hasta lograr una calidad de vida digna de todos. El cambio paradigmático que implica las misiones, complejiza el proceso de transformación social, por cuanto requieren de una mayor organización social que conlleve a la formación y generación de un liderazgo popular para alcanzar las metas de desarrollo pretendido por el gobierno.

Sin embargo, para muchos sectores políticos del país \_especialmente opositores, existen dudas en cuanto a la finalidad de estos programas sociales, al calificarlos como medidas de acción cívico-militar que están aisladas de las estructuras estatales existentes que tienen igual competencia en materia de salud, educación, infraestructura y empleo<sup>2</sup>; convirtiéndose las misiones como señala Díaz (2003) en un conjunto de asignaciones económicas<sup>3</sup> a personas incorporadas a programas generales que no sólo han exigido recursos del Estado, sino esfuerzo movilizador de instituciones que no fueron creadas como organizaciones de masas.

En este sentido, es necesario evaluar la naturaleza de estos programas y el grado de respuestas a los problemas de informalidad y precariedad observadas en el mercado laboral venezolano, tomando en cuentas sus indicadores claves como la edad, nivel de educación y regulaciones laborales y de seguridad social. Para ello, se analizarán las conceptualizaciones teóricas que sobre precarización laboral existen sin dejar a salvo su analogía con el término informalidad y la vinculación con el mercado laboral latinoamericano y en particular con el venezolano.

Dentro de esa caracterización y descripción de los indicadores del mercado de trabajo, se describen las modalidades contractuales que existen en la región con notas de precariedad y como la mayor parte de los países atienden con sus políticas sociales la desprotección normativa y de seguridad social en la que se encuentran los trabajadores en condiciones laborales de precariedad.

Para el caso venezolano, se estudian las políticas sociales de la V República con mención especial a la “Misiones” proyecto clave de gestión social y desarrollo de “economía social” para la inclusión de sectores menos favorecidos al proceso productivo del país.

## **1. Precariedad laboral. Aproximaciones teóricas y su vinculación con el mercado laboral.**

La precariedad en América Latina es un fenómeno de vieja data, en virtud de los efectos que esta acarrea sobre las relaciones de trabajo, más no así su estudio y vinculación con el mercado de trabajo.

Una primera mirada al concepto de precariedad laboral, se inicia en América Latina a mediados de los años ochenta en oposición al concepto de “empleo típico” caracterizado por ser a medio tiempo o completo, tiempo determinado o indeterminado para uno o varios patronos, protegidos por la legislación laboral y seguridad social. De modo que son precarios, aquellos empleos que no cumplan con estas características o en los cuales se produce ausencia o evidente desmejora de las relaciones laborales donde se sustentan.

Para Wainer (2004), ésta no es la única acepción que se le ha atribuido al empleo precario, y señala que en un estudio presentado por Agustín Salvia y Silvana Tissera, en el 3° Congreso Latinoamericano de

Sociología del Trabajo: “Heterogeneidad y precarización de los hogares asalariados en Argentina durante la década de los noventa”; reseñan que el empleo precario es aquel que involucra tres elementos: inestabilidad, ilegalidad y desprotección. No obstante, están al tanto de que el fenómeno de la precariedad es abordado también desde otras perspectivas. Por ejemplo, mencionan que para Cynthia Pok (1992) la precariedad refiere a la modalidad de la inserción laboral: cuando la relación salarial es endeble, en particular referencia a la incertidumbre o inestabilidad que presenta. Para Adriana Marshall (1990) está vinculado con la incertidumbre del trabajador (empleo incierto). Mientras que para Robert Castel es un fenómeno recurrente de inestabilidad y desprotección laboral.

En este sentido, el fenómeno de la precariedad laboral abarca mucho más que la desprotección del empleo. El mismo, también pudiera estar asociado a desmejoras en las condiciones salariales y de trabajo, ante situaciones como opina Tissera (2004:1) de exclusión y vulnerabilidad creciente en que se encuentran los trabajadores, luego de las transformaciones económicas, políticas y sociales ocurridas a partir del ajuste económico implementado en los países de la región desde la década de los ochenta y que implicó un cambio profundo en la concepción y representación de la **relación/inserción laboral**, que impactó notoriamente en la dinámica que asume en la actualidad el mercado laboral.

Al respecto, las políticas de ajuste y estabilización llevadas a cabo durante las últimas dos décadas, han propiciado una serie de reformas en gran parte de los países latinoamericanos, con el fin de mejorar la capacidad productiva y mantener los equilibrios económicos, sin embargo ello ha influido en el sistema de relaciones de trabajo y en la concepción de protección al mismo.

La corriente en la región latinoamericana, propende a una evidente informalización y precarización del empleo, con contratos de trabajo que no cumplen con la normatividad laboral y los trabajadores que prestan sus servicios calificables como subordinados y dependientes están fuera de protección social o provisional.

En opinión de Cifuentes (2001:22) tanto la informalidad y precariedad giran en torno a los trabajadores que no cumplen con las formalidades

propias que la legislación ha establecido, tanto jurídica como materialmente para asegurar condiciones de trabajo y remuneraciones adecuadas; tratándose de personas que desarrollan actividades remunerativas, habitualmente esporádicas, sin ningún patrón tradicional de trabajo, como los vendedores ambulantes, los cuidadores de autos, pero que pueden alcanzar incluso a los trabajadores independientes o cuentapropistas, los que ejercen profesiones liberales, actividades comerciales y que no están incorporados al sistema de seguridad social contribuyendo activamente al mismo.

En Venezuela, al igual que en muchos países de la región se evidencian notas de precariedad, al observarse trabajadores que prestan sus servicios sin ninguna regulación normativa y desprovistos de seguridad social. Igualmente, los escasos salarios por debajo del mínimo legal y los niveles educativos ponen al trabajo independiente en fuerte relación con la desocupación.

Consecuencialmente, la informalidad y las situaciones de precariedad, son factores que desdibujan el alcance de la protección social, a decir de Fernández (2001:14) las formas en que se manifiestan, alcanzan los contratos atípicos del derecho laboral en las modalidades de trabajo a tiempo parcial, contrato para una obra determinada, contrato por temporada, eventual, contrato de trabajo intermitente o a prueba; así como en el propio contrato típico de trabajo.

Algunas experiencias en la región, verbigracia el caso uruguayo, se inclina por estas características, e incluso perciben “notas de precariedad” en el propio contrato típico de trabajo, vinculados con la forma en que fijan los salarios, algunas reglamentaciones y dictámenes jurisprudenciales sobre tiempo extraordinario de trabajo y carencia de un ámbito adecuado de negociación de las condiciones de trabajo en general. Igualmente, en contratos de trabajo especiales, creados legislativamente (Ley N° 16.873 de reforma de la seguridad social) atendiendo a una finalidad formativa o educacional, tales como: los contratos de práctica laboral para egresados, becas de trabajo, contrato de aprendizaje, contrato de aprendizaje simple (*ob.cit:14*).

Una realidad similar, se observa en el caso argentino luego de la implementación de las Leyes de Flexibilidad Laboral (Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991) y del Plan de Convertibilidad iniciado en 1991, seguida por una fase de expansión en 1993, fase recesiva en 1995 y de recuperación productiva desde 1997.

Con la promulgación de la ley 24.013, en argentina se pretendió controlar el aumento del desempleo y el número de trabajadores no registrados, promoviendo la utilización de formas contractuales, cuyas premisas se asentaban en el debilitamiento de los mecanismos de ingreso y egreso de los trabajadores de la empresa, a partir de las cuales se pretendía abandonar el paradigma de la relación salarial por tiempo indeterminado (Battistini, 2000:69); sin embargo a esta normativa le siguieron otras leyes flexibilizadoras en 1995 como fueron la N° 24.465 relativa al nuevo Régimen de Contrato de Trabajo y la N° 24.467 sobre el Régimen Laboral para las Pequeñas y Medianas Empresas.

En la primera de ellas, se introduce la figura de la contratación a prueba como una política de promoción o estímulo del empleo, siendo su precedente mas inmediatos los establecidos en varios Estatutos Profesionales (Raffaghelli, 2000: 313). Esta normativa introduce el período de prueba como plazo previo a la contratación por tiempo indeterminado durante los primeros tres meses como máximo, pudiendo prorrogarse por un plazo hasta de 6 meses en caso de convenios colectivos.

Asimismo incluye la figura a tiempo parcial para aquellas relaciones laborales por tiempo indeterminado pactadas con una jornada inferior a los 2/3 tercios de la jornada habitual y el contrato de aprendizaje para jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años, en los cuales no se establecía relación laboral y por ultimo la modalidad especial de fomento del empleo para trabajadores mayores de 40 años en la cual se reducían al 50% las contribuciones patronales y sin obligación a los empleadores al pago de indemnizaciones de antigüedad (Battistini, 2000: 71).

Pese a esta reformas flexibilizadoras, el mercado de trabajo en Argentina muestra signos de una marcada exclusión socio laboral producto de la precarización y el incremento de la desocupación.

En Venezuela, la tendencia hacia una flexibilización laboral fue debatida ampliamente con la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) de 1990, no obstante, el legislador no siguió una línea clara en este sentido, al conservar en la mayoría de sus disposiciones el espíritu garantista de la Ley del Trabajo de 1936, estableciendo un mínimo de protección al trabajador que no puede ser modificado por autonomía de las partes. (Hernández, citado por Salazar, 2000:285),

inspirados en principios generales de irrenunciabilidad, orden público y el principio de la norma más favorable.

Aún cuando el crecimiento de la economía informal y su consecuencia en la desregulación del trabajo, permitió considerar ciertos elementos flexibilizadores tendientes a mantener la productividad, la competitividad y la creación de empleo, el legislador mantuvo una línea clara en cuanto a las figuras del contrato de trabajo y sus diversas modalidades.

A partir del Artículo 67 de la Ley Orgánica del Trabajo, se estipulan las normas por las cuales se desarrollan los acuerdos laborales. El contrato de trabajo queda definido como aquel mediante el cual una persona se obliga a prestar servicios a otra bajo su dependencia y mediante una remuneración. El mismo, se hará preferentemente por escrito, sin perjuicio de que pueda probarse su existencia en caso de celebrarse en forma oral. (Art. 67 y 70 Ley Orgánica del Trabajo Venezolana).

Las disposiciones normativas reconoce el contrato de trabajo por tiempo indeterminado, por tiempo determinado o para una obra determinada. En los contratos por tiempo determinado los obreros no podrán obligarse a prestar servicios por más de un (1) año, ni los empleados y los obreros calificados por más de tres (3) años.

En la categoría de contrato de trabajo por tiempo determinado, sólo se permite celebrarlos únicamente en los casos: a) Cuando lo exija la naturaleza del servicio; b) Cuando tenga por objeto sustituir provisional y lícitamente a un trabajador; y c) En el caso de los trabajadores venezolanos que vayan a prestar servicios en el exterior. (Artículos 72 al 78 de la Ley Orgánica Venezolana).

Estas son las clases de contratos formales que aparecen en la legislación venezolana, excluyendo otras figuras como por ejemplo; la contratación a prueba, ya que si bien un trabajador puede ingresar a laborar con relación de dependencia por un período que no exceda de tres meses o noventa días (quizá por un período de prueba), no surge la estabilidad laboral, porque no cumple con los supuestos establecidos en el Artículo 112 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece que deben de tener mas de tres meses laborando para un patrono, no ser trabajador de dirección y ser trabajador permanente de la empresa. En definitiva, la legislación

venezolana al igual que la mexicana no prevé la contratación a prueba, quizá se da tácitamente, pero no esta establecida en ningún dispositivo legal.

No existen dudas en reconocer, que estas son modalidades contractuales que caracterizan las relaciones de trabajo de un "contrato típico", sin que las mismas alcancen a categoría de trabajadores incorporados al sector informal, que según definición de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)<sup>4</sup> en la Encuesta de Hogares por Muestreo, incluye a los trabajadores por cuenta propia no profesionales (determinados por el nivel de preparación académica); a los patronos, empleados y familiares no remunerados en empresas de menos de 5 trabajadores; y al servicio doméstico que trabaja por horas. Al sector agrícola no se excluye de esta clasificación, aunque un sector informal agrícola tiene características diferentes de las que predominan en la industria, el comercio y los servicios (Urdaneta, 2000:153), por lo general se tratan de trabajadores que migran de zonas de actividad rural a economías urbanas periféricas en busca de nuevas formas de subsistencia y alternativas de vida.

Sin embargo, el aumento progresivo que la informalidad y la desocupación abierta ha registrado en el país en las última décadas y la más alta según la OIT de Latinoamérica, ha conducido a los gobiernos de turno, a implementar medidas contundentes en aras de crear fuentes de empleo que permitan la reactivación del aparato productivo, sobre todo en el sector formal (público/privado), que muestra signos de agotamiento y desinversión, ante la reducción progresiva del ingreso económico, el ajuste fiscal y la reforma laboral, lo cual estimula a las empresas a despedir personal y a informalizarse progresivamente (a través del traspaso de actividades propias de unas empresa a otras); en servicios de baja productividad.

En este sentido, es importante analizar las características del mercado laboral venezolano y su particular transformación tomando en cuenta el impacto que las políticas de ajuste han tenido sobre la estructura del empleo y en particular analizar la política social compensatoria desarrollada por el Estado desde la década de los ochenta como incentivo al empleo y plan de enfrentamiento a la pobreza.

Algunos de estos incentivos, se han concretado en políticas que van desde la protección salarial para minimizar los efectos de las medidas de liberación

económica, o la ejecución de Planes de Empleo e Inversión Social hasta la práctica de programas sociales de subsidio directo (en áreas de salud, educación o economía popular como asociaciones y cooperativas) con atención a los sectores más vulnerables de la sociedad por factores de expansión demográfica, tasa de participación de la fuerza laboral por razones sexo, edad y educación.

## 2. Mercado laboral en Venezuela: Repercusiones en la estructura del empleo

La evolución y caracterización del mercado de trabajo en Venezuela, no dista de ser diferente a la experiencia de otros países en la región, debido a los efectos que los procesos macroeconómicos, demográficos y sociales han tenido en su definición y dinamismo.

### 2.1. La crisis económica y políticas gubernamentales para enfrentar la crisis social

La coyuntura de los ochenta que minó las economías en el ámbito mundial, tuvo su impacto en el país hasta bien entrados los noventa, al evidenciarse serios desequilibrios financieros y comerciales que condujeron a la caída del Producto Interno Bruto (PIB) en una tasa interanual promedio del -2,2%, así como la suspensión de la estabilidad cambiaria y la libre convertibilidad que disfrutó el país por más de veinte años, la reducción del gasto público y a la implementación de programas económicos basados en el control de precios y las tasas de interés.

En 1989, Venezuela experimentó un cambio radical en la política gubernamental de desarrollo económico y social, con la implementación de un programa de ajuste estructural y de estabilización económica, que siguiendo al igual que en otros países las directrices de los organismos internacionales, tenían como objetivo insertar el país al contexto de la economía globalizada, eliminando el modelo de importaciones vigente desde hace algunas décadas.

En una primera etapa, las medidas de estabilización macroeconómica permitieron que la dura situación fiscal y comercial mejorara, pero por otra parte produjeron una severa contracción económica y social que elevó la inflación a más de un 80% anual y al crecimiento del desempleo en más del 40% (Betancourt,

1995:4). Según datos de la OCEI, con relación a éste último aspecto señala, para la década 1980-90 la desocupación abierta varió substancialmente de 5,69% en 1980 a un 9,89% en 1990, evidenciándose el mayor aumento durante 1985, cuando se ubicó en 14% y el sector informal en un 43,3% (Betancourt, 1995:7).

La agudización de la crisis económica y la tensión social que causaron tales medidas, dieron paso en Venezuela a dos intentos de golpe de Estado durante 1992, poniendo fin al gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1993, mientras que se paralizaba el programa de ajuste y reforma estructural iniciado en 1989. Con el gobierno de Rafael Caldera – electo ese mismo año –, los cambios continuaron no sólo en lo económico y fiscal sino también en lo social que incluyeron reformas laborales de la Ley Orgánica del Trabajo (1991 y 1997) y de seguridad social (1997) para dinamizar el mercado de trabajo, dentro del plan gubernamental “Agenda Venezuela”.

Entre los objetivos de la Agenda se encontraban la incorporación de programas de ajuste fiscal y tributario con el propósito de controlar las tasas de interés y de disminuir el déficit fiscal implícito en el presupuesto como porcentaje del PIB. En materia cambiaria, el plan contempló el diseño de un mercado capaz de determinar de forma transparente y eficiente el precio de las divisas y finalmente, en lo social proteger y consolidar las condiciones de desarrollo social que facilitara la transformación económica, amortiguando el impacto de las medidas económicas sobre las familias de mayor pobreza e impulsando la cohesión social a fin de preservar la paz social como condición indispensable para el clima de estabilidad que favoreciera la transformación productiva (Peraza, 1996:152).

Sin embargo a juzgar por las cifras, los esfuerzos gubernamentales sólo permitieron sostener las condiciones de estabilidad, pero el incremento de la población en estado de pobreza demostraba el deterioro social progresivo. Entre 1996 y 1997, el desempleo según la OCEI se había elevado a un 11,1% del total de la PEA, mientras que el sector informal se incrementaba a un 49,4%; y un 35,1% de la fuerza laboral devengaban ingresos mensuales iguales o por debajo del salario mínimo nacional, ejecutando trabajo en condiciones precarias.

Asimismo, en materia de salud y seguridad social, el gasto público habría pasado de 112 dólares por persona en 1992 a 33 para 1996, al tiempo que el 77% de la

población económicamente activa no estaba cubierta por ningún régimen de asistencia en salud ocupacional dependiente del Seguro Social, como tampoco más del 50% de la población mayor de 60 años gozaban de algún tipo de protección pública y/o privada; siendo la deuda estatal con éste instituto cercano a los 44 mil millones y la evasión del sector privado de 82 mil millones de bolívares (Pierre, 1997:20).

No obstante, 1997 fue un año crucial para Venezuela, dos grandes reformas se implementarían en el marco del diálogo social, la reforma laboral que llevó implícita la modificación del régimen de prestaciones sociales y la redefinición de la institución del salario y por otra parte, la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSI), donde se fijarían las bases y principios para la creación de un sistema de seguridad social que comprendiera prestaciones por riesgos laborales, pensiones, salud, vivienda, capacitación y empleo reguladas por leyes especiales.

Pese a los esfuerzos legislativos, el cambio de gobierno (Caldera-Chávez), y la revisión constitucional, la falta de una política clara en cuanto a la conducción de los regímenes previsionales, no ha permitido hasta el momento que los trabajadores del país gocen de un sistema de relaciones laborales que consolide los derechos que le asisten.

Igual situación se ha evidenciado en los últimos años respecto al desarrollo de una estrategia clave para impulsar el empleo en el sector productivo del país, sobre todo, debido al incremento de la fuerza laboral que entre 1998 y 2000, pasó de 9.887.062 personas a 10.163.600, situándose en el sector informal, algo más del 44,9%, mientras que el 40,5% se ubicaba dentro del sector formal y el 14,6% quedaba en condición de desocupado, según fuentes de la OCEI para estos años.

De estas cifras se desprende, que el sector informal de la economía aumentó su participación en la estructura del empleo venezolano en comparación con el sector formal, observándose que el 38,4% de la fuerza de trabajo desarrolla su actividad como trabajadores por cuenta propia e independientes, en condiciones de alta precariedad.

Esta condición se mantuvo para el bienio 2001 y 2002, pues según datos de la OCEI, del total de la PEA, 4,55 millones de personas se desempeñaron en la economía informal durante el año 2001 y el sector público ocupó a más de 217.000 trabajadores (14,3%)

en contraposición al sector privado que generó 152.000 nuevos empleos, fundamentalmente en la industria de la construcción, que creció a 10,7% respecto al primer trimestre del año (Díaz, 2001: E-1).

Para el 2002, los indicadores globales de la fuerza de trabajo según sexo, registraron que del total de la población de 15 años o más, la tasa de ocupación fue de 84,7% lo que equivale a algo más de 9.580.075, respecto a la de desocupación que alcanzó un total de 1.727.078 de la PEA; mientras que la tasa de inactividad se registraba en un 31,9%, siendo el porcentaje mayor en la población de mujeres que en la de hombres (46,7% y 17,0% respectivamente).

A decir de estos números, es evidente que el avance social y laboral en el trienio 1999-2001, medido igualmente por los indicadores de pobreza, ha sido negativo, y el escaso dinamismo de la estructura del empleo y la baja productividad, están impidiendo que la mayoría de los hogares venezolanos, puedan satisfacer las necesidades fundamentales, cubrir el consumo mensual de alimentos y acceder a los servicios básicos de educación y salud (Rojas, 2002:1).

Para el año 2003, la tasa de desocupación cerró más alta en relación al año 2000. En comparación con los primeros seis meses de 2002, el indicador subió 3,8% (517.892 desocupados).

Así mismo, el sector informal, concentró durante el primer semestre de 2003 el 52,5% de la población ocupada, es decir cerca de 5.003.879 trabajadores, mientras que en el segundo semestre de 2002 fue 51,4% (5.022.973 de ocupados). Para el INE, esta variación no es significativa desde el punto de vista estadístico, no obstante, entre el primer semestre de 2002 y el del 2003, se verifica un incremento de los ocupados en el sector informal estimado en 2,0% (147.778 ocupados). Los trabajadores por cuenta propia no profesionales presentaron el aumento más relevante del período: 106.824 (1,4%), principalmente del sexo masculino (104.216).

Al revisar la serie semestral 2000-2003 se concluye que el porcentaje de personas ocupadas muestra su nivel más bajo en el período febrero-junio 2003, ya que la misma descendió en 3,1% (243.598 ocupados) desde el segundo semestre de 2002, al ubicarse en 80,7% (9.542.578 ocupados). En el año 2003, se verifica un incremento de los ocupados en el sector informal



estimado en 19,3% (2.275.282) de la población económicamente activa (PEA).

## 2.2. Otros indicadores del mercado laboral

Otros indicadores de la PEA, están referidos al nivel de expansión demográfica y a la tasa de participación de la fuerza laboral distribuida por sexo, edad y educación, reflejan según los resultados de la Encuesta de Hogares, que la fuerza laboral del país está caracterizada por un crecimiento mayoritariamente en zonas urbanas, que pasó del 59.1% en 1990 a 64,9% en 1998, descendiendo la PEA ocupada en el sector agrícola en un 12% en 1990 y para el año 1999 en un 10,2%. De manera que, por cada 100 personas que entran a la fuerza de trabajo, un promedio de 80 se concentra en las áreas urbanas y no agrícolas, producto de la migración rural-urbana.

Por sexo, el informe del INE para el año 2003, refleja un incremento de la población desocupada tanto para hombres como mujeres, con incrementos que oscilan de 264.181 (3,4%) y 253.711 (4,4%) desocupados, respectivamente.

Esto ha traído como consecuencia, una fuerte presión de la oferta laboral urbana sobre el mercado de trabajo, el cual no tiene capacidad de absorber la mano de obra (si además se suman problemas de educación y calificación ó la disminución del empleo en el sector privado), por los que estos trabajadores tienen que optar por ingresar a servicios de baja productividad, bajos salarios y carentes de protección previsional, típico del trabajo en el sector informal; incidiendo negativamente en las posibilidades de recuperar en forma progresiva el salario real y mejorar la competitividad del país.

En cuanto a las características de la edad y nivel de educación de la fuerza laboral, los datos de la Encuesta de Hogares publicados por la OCEI (1998), señalan que el mercado de trabajo en Venezuela tiene una mayor tasa de ocupación en grupos de edad de 25 a 44 años para ambos sexos, lo que significa que la mayoría de la población es potencialmente activa, si se toman en cuenta los límites de edad establecidos para el retiro de la actividad laboral por vejez o jubilación (55 años para la mujer y 60 años para los hombres). Por su parte, el perfil educativo característico de la PEA se ubica en estudios del nivel básico y una proporción pequeña dispone de calificación terciaria (técnica o universitaria).

Según el análisis realizado por el INE, este indicador tiene implicaciones importantes sobre las posibilidades de ingreso al mercado de trabajo; por cuanto los requerimientos laborales, relativos a la demanda de empleo, llevan a las empresas a solicitar trabajadores, con un nivel de formación preferentemente técnico o universitario, que les permita adaptarse con rapidez a las exigencias de las actividades del sector moderno de servicios y a eventuales procesos de incorporación tecnológica.

Es por ello, que algunas agendas sociales se han orientado a promocionar el empleo para la incorporación de sectores menos calificados, y otras por el contrario, incluyendo la noción de capital humano como postulado de inclusión y participación social, ha llevado a cabo las reformas a su política social, verbigracia, las recién puestas en marcha por el Gobierno de Chávez con el programa misionero, “Vuelvan Caras”.

## 2.3. Un Desafío de la Política Social Venezolana: Las Misiones de la V República

La Política Social desarrollada durante el Gobierno del Presidente Chávez, ha girado en torno a dos grandes iniciativas. La primera de ellas, las Agendas Sociales y el Proyecto Bolívar 2000, y más recientemente Las Misiones.

A principio, de 1999, el gobierno nacional perfiló y ratificó nueve de los catorce programas sociales de la Agenda Venezuela, como parte de las políticas sociales compensatorias adelantadas por el Presidente Caldera. Posteriormente, para el año 2000, el Gobierno Nacional impulsa su Agenda Social desarrollada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), el cual incluía: Agenda Hábitat y Vivienda, Agenda Organización Social, Agenda de Ingresos, Agenda de Emergencia, Agenda de inclusión Social y Agenda Familia. Otras iniciativas han sido las Escuelas Bolivarianas, el Banco de la Mujer, el Banco del Pueblo y el Fondo Único Social (Machado, 2003:177).

Con el programa social Vuelvan Caras: “La Misión de las Misiones”, el Presidente Chávez emprende un nuevo reto, incorporar a la población excluida a los sectores productivos de la sociedad, aquellos que no han tenido acceso a la educación media y universitaria por razones como aislamiento geográfico y bajos recursos económicos. En una frase, es un plan masivo por el cual

los sectores populares más deprimidos de la sociedad pudieran ubicarse al mercado laboral venezolano formal e informal.

La misión “Vuelvan Caras”, tiene como objetivo transformar el modelo económico en un modelo de real economía social, incorporando a los ciudadanos, particularmente a los sectores excluidos en el desarrollo endógeno y sustentable, mediante la formación y el trabajo integral, hasta lograr una calidad digna de todos. Esta misión también denominada “*la misión de misiones*”, tiene un grupo objetivo que toma en cuenta los egresados de las Misiones Robinson I y II, Ribas, Sucre, Miranda y Piar. A esta lista se suman todos los ciudadanos y ciudadanas que en estos momentos se encuentran en situación de desempleo y excluidos del desarrollo socio-económico.

Con esta Misión se pretende proporcionar a los ciudadanos los conocimientos y herramientas básicas para el fortalecimiento de la identidad nacional y soberanía, donde el vínculo con la tierra es la expresión concreta y específica de nosotros como pueblo solidario (trabajo social), productivo (economía social) y democrático (poder del pueblo). Del mismo modo, pretende fortalecer la participación social y productiva, con conocimientos, facilitándoles a los individuos, el desarrollo de las habilidades y destrezas que le permitan participar adecuadamente en planes y programas de recuperación y transformación del tejido socio productivo, seguridad y soberanía alimentaría del país; habilitación y mantenimiento de servicios, ornatos e infraestructura de uso público a nivel nacional, estatal, municipal y parroquial, satisfaciendo sus necesidades de empleo e ingresos.

En cuestión de números, la cifras manejadas por el gobierno estiman que el grupo de ciudadanos favorecidos por la misión es de un millón, asimismo con la puesta en marcha de estas misiones se pretendía llevar la cifra de desempleo de 15 a 5 por ciento para diciembre del 2004. La duración estimada del proceso de capacitación/trabajo es de 6 meses a 2 años dependiendo del tipo de actividad.

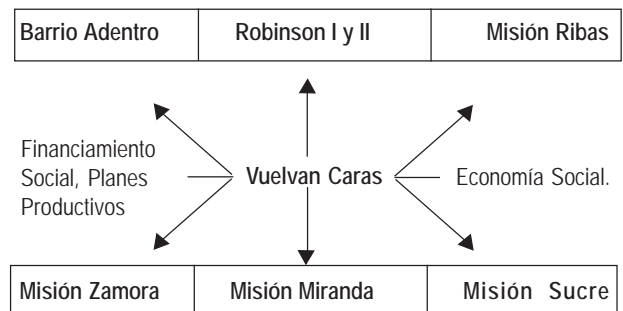
El programa comprende seis frentes como los denomina el gobierno, que son las áreas de producción en donde actuara la misión vuelvan caras: Frente Industrial: se utilizarán los parques industriales ya existentes para rescatarlos y reactivarlos en función de la nueva producción que se generará. Frente Turístico:

Busca desarrollar todos lo escenarios naturales manteniendo los lineamientos ecológicos que están contemplados en la Constitución Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica de Turismo y en las leyes protectoras del medio ambiente.

Por su parte, con el Frente agrícola: mantiene la idea que Venezuela es un país agrícola y debe mantener la tradición volviendo a ella para no depender más de la importación agroalimentaria. Frente de infraestructura: grandes, medianos y pequeños proyectos que permitirán mejorar los servicios. Frente de desarrollo de las industrias básicas y estratégicas del Estado: La meta es llegar a la máxima industrialización de las industrias básicas para mejorar los costos y así su rendimiento en los ingresos por percibir. Frente de servicios: La escasez de servicios es uno de los núcleos con mayor urgencia en desarrollar.

¿Como convergen las Misiones?: todas ellas están concatenadas en un mismo núcleo de desarrollo endógeno, como se observa en el cuadro anexo, aunque cada misión cuenta con sus propios objetivos de acción, que describen áreas claves de desarrollo social y económico para diversos grupos sociales.

### COMO CONVERGEN LAS MISIONES



Fuente: Elaboración propia 2005

Para el caso de la Misión Robinson I: ella constituye una de las operaciones cívico militares más importantes y tiene como finalidad enseñar a leer y a escribir a más de un millón de venezolanos distribuidos por todo el territorio nacional, cuyo lema es: “Pueblo y Fuerza Armada forman el ejercito de la Luz, llevando un mensaje de amor y patria que no podrá ser borrado jamás. Todo el poder del conocimiento llega a las comunidades más remotas gracias a la dedicación de los hijos de Bolívar” (Identificación de las Misiones y Programas Sociales del Gobierno Nacional, 2004).

A opinión del presidente de la República, Hugo Chávez Frías, la Misión Robinson “es verdaderamente un record mundial, en un año ha graduado a un millón 250 mil venezolanos” al subrayarlo en un acto realizado en el teatro Teresa Carreño con ocasión de la graduación de 50 mil nuevos alfabetizados y aniversario de la Misión Robinson. (Prensa Presidencial: 01-07-04, www.gobiernoenlinea : 14-04-05).

La Misión Robinson II: que comienza el 28 de Octubre de 2003, va más allá de la alfabetización y esta dirigida a la formación educativa en la primera y segunda etapa de la escuela básica en adultos (desde 1° al 6° grado), de la población egresada de la Misión Robinson I y la población excluida del sistema educativo formal. El programa didáctico aspira que los estudiantes en la modalidad de educación de adultos, completen en dos años la escolaridad, en lugar de los normales seis años que dura la educación primaria venezolana. Esto sin duda ha generado las más polémicas críticas y discusiones en todos los sectores de la sociedad venezolana, puesto que algunos sectores tradicionales piensan que es imposible capacitar profesionalmente a una persona en este período de tiempo.

La Misión Ribas, es un programa educativo que el Gobierno Bolivariano esta desarrollando con la finalidad de incluir a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato que exige el Ministerio de educación, Cultura y Deportes para otorgar el Título de Bachiller, con la finalidad de democratizar la educación dentro de un marco de integración nacional, garantizando el acceso a un sistema educativo de calidad para todos los venezolanos.

Se contempla el otorgamiento de 100.000 becas a aquellas personas que deseen culminar su bachillerato y de escasos recursos económicos, esto se restablece previo censo efectuado por las instituciones correspondientes. La Misión prevé dividir las clases en dos niveles Primer Nivel y Básico que comprende desde el 7mo hasta el 9no grado y el ciclo medio diversificado que cubre 4to y 5to año de bachillerato.

Igualmente, la Misión Sucre ó “Plan Extraordinario” denominado Mariscal Antonio José de Sucre, tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior. Se denominan

excluidos por distintos factores bien sea por vivir en los suburbios de las grandes ciudades o en las áreas rurales del país, bien sea por no tener recursos económicos suficientes para garantizarse una buena educación o bien sea porque no han podido superar las pruebas que actualmente se exigen para el ingreso a las universidades públicas.

**Misión Piar:** son un conjunto de actividades a aplicar en las comunidades mineras del Estado Bolívar, con miras a lograr el desarrollo sustentable de la pequeña minería. Se aspira el aprovechamiento racional y organizado de los recursos existentes en el área complementando el incremento de la población minera con el desarrollo de actividades forestales y agrícolas, turísticas, artesanales y comerciales.

**Misión Barrio Adentro:** Prestación Primaria integral de salud, estimulación e implementación de expresiones de la economía social, y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades. Además, pretende desarrollar en la salud, educación, cultura y deporte en las comunidades más necesitadas del país. Es un Programa Social para el pueblo; donde participan las comunidades para lograr mejores condiciones de vida. Integra a países hermanos en el cual profesionales de la medicina procedentes de Cuba conjuntamente con médicos venezolanos brindan asistencia médica a los ciudadanos.

**Misión Mercal:** La misión MERCAL C.A. tiene como misión efectuar el mercadeo y comercialización, permanente al detal de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana y muy especialmente la de escasos recursos económicos, incorporando al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles, desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos y con apego a las normas que rigen la materia; para garantizar la seguridad alimentaría.

**Plan Zamora:** Para dar cumplimiento a estos preceptos constitucionales y legales, se plantea la aplicación del Plan Zamora, a través del cual se adjudicarán las tierras agrícolas a los campesinos, conjuntamente con la entrega oportuna de créditos agrícolas, maquinarias, obras de infraestructura, capacitación y asistencia técnica, y transformarlas en

unidades económicas productivas, e integrar este proceso en las políticas agroalimentarias establecidas en los planes de desarrollo del Ejecutivo Nacional.

**Misión Miranda:** Una vez que dejan el Ejército los reservistas militares, acaban a menudo sin empleo. Para atender a este segmento de la población. Esta Misión crea una reserva militar entre las personas que una vez sirvieron al Ejército. Todos los que participen en el programa recibirán el salario mínimo, adiestramiento en cooperativas de formación, y la oportunidad de solicitar micro créditos.

Quizá una de las características más importantes de cada una de estas misiones, es la incorporación del componente humano como punto de partida para el fortalecimiento social. Sin embargo, ¿puede el gobierno nacional impulsar una adecuada política de empleo con estas misiones que mejore las notorias condiciones de precariedad en la que se encuentra sometidos los trabajadores venezolanos, especialmente los informales?

*·Las misiones notas de precariedad laboral?*

A opinión de la CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org):14-04-05), la política gubernamental que debe desarrollarse dentro de la región debe estar impregnada de un fuerte contenido social inclusivo y de participación directa de los sectores más vulnerable de la sociedad, sobre todo en los estratos más jóvenes, considerando que en América Latina los que tienen menores niveles educativos generalmente no cuentan con diversas alternativas laborales y por lo tanto, tampoco tienen muchas expectativas más allá de ciertas ocupaciones de baja productividad e ingresos, en comparación con la necesidad de generar ingresos laborales a causa de su contexto familiar.

No obstante, a juicio de Lindón (2003: ) la precariedad laboral observada dentro de la región, está vinculada con el tipo de inserción laboral y con ellas el componente de fragilidad, vulnerabilidad y aleatoriedad que envuelve la relación laboral para el sujeto que trabaja; concretándose en la situación de desprotección absoluta tanto en material laboral como de seguridad social, tal es el caso de una baja remuneración, condiciones inadecuadas de trabajo que conllevan a altos riesgos de accidentes o enfermedades, ausencia de una estabilidad laboral o empleo fijo, la no sindicalización y la falta de regímenes especiales de protección social.

En el caso particular de las misiones, pueden evidenciarse notas de precariedad laboral. En materia de **salarios**, la remuneración \_entendida como beca o ayuda económica\_, que reciben por actividad de facilitadores o voluntarios, no llegan al salario mínimo nacional, con excepción de los médicos que laboran para la misión “Barrio Adentro”, cuya remuneración está en el orden de los Bs. 450.000,00 mensuales, equivalente a \$234 aproximadamente, significativamente bajo si se consideran los niveles de ingresos/salarios en América Latina, que en las últimas décadas han estado envueltas en crisis monetarias severas, como por ejemplo Argentina (2001-2002), Uruguay (1993-1995, 2001-2002) México (1993-1995) y Costa Rica (1993-1995, 1998-2000) (CISS, 2005:58).

En particular Venezuela, según registro del CISS (2005:58) ha tenido una caída del salario más consecutiva en los últimos años (1995, 1996, 1997, 1999) y las contracciones del crecimiento salarial ha sido en el orden del 20% en tan sólo un par de años al igual que en México, Nicaragua y el Perú. En promedio, los salarios en la región son mayores en sector formal que en el informal. Esto puede resultar a juicio de este organismo, de las diferencias entre los empleos y de las características del trabajador entre los dos sectores, con menores habilidades en promedio y menor productividad en los empleos informales \_principalmente en el sector servicios\_ y no necesariamente por una segmentación de “buenos” y “malos” empleos.

Por otra parte, las asignaciones económicas comprenden subsidios directos por parte del Estado, sin que se correspondan a nóminas fijas de ningún organismo público que contemplen obligaciones laborales como indemnización por antigüedad (prestaciones sociales), vacaciones legales, seguro social obligatorio, política habitacional, o el beneficio de pensiones y jubilaciones como si lo gozan los trabajadores tanto del sector público o privado de las zonas urbanas o rurales protegidos por la Ley Orgánica del Trabajo (1997) y la Ley del Seguro Social Obligatorio y proyectada en la recién aprobada Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002).

Igualmente, los misioneros carecen de organización sindical o gremios que velen por sus intereses laborales. Su permanencia en el programa no depende de convenciones colectivas de trabajo ni como consecuencia de acuerdos colectivos regulados por la

LOT y su reglamento, sino orientados por una acción social con fuerte contenido “ideológico” de redención social y de inspiración en ideales bolivariano.

En el plano administrativo y financiero, se pueden evidenciar que las misiones son programas que marchan paralelos a los desarrollados por el Ejecutivo Nacional a través de sus instancias ministeriales e incluso fuera de la proyección que materia de seguridad social está previsto, algunas con repercusiones tan significativas que han paralizado algunas iniciativas de la cartera del trabajo, salud, infraestructura, vivienda entre otros; aunque sus contenidos pareciesen similares.

Así por ejemplo, en las misiones educativas cuya finalidad además de la alfabetización es la incorporación de la mano de obra al mercado laboral a través de sus diversos “frentes”, no existe congruencia con el proyecto de Ley sobre Régimen Prestacional de Empleo, el cual prevé en sus Arts. 33 al 37 la creación de un instituto de empleo que tendrá entre sus funciones, la capacitación de los trabajadores independiente con el objeto de promover sus desarrollo como emprendedores, con cargo a un Fondo Contributivo del Régimen Prestacional de Empleo; sin menoscabo de la formación de la capacidad emprendedora, dirigida a los desempleados no cotizantes, el cual será financiada con cargo a un Fondo No Contributivo para el fomento del empleo conformado por aportes fiscales, y en coordinación con los diversos fondos y programas nacionales, regionales y locales, cuya finalidades sean coincidentes en esta materia.

Hasta el momento, la organización y control de las misiones educativas, se ha efectuado a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), el cual es un instituto autónomo con patrimonio propio e independiente del fisco nacional creado por Ley para el desarrollo de programas de formación y capacitación que va desde áreas industriales, comerciales y de servicios hasta la ejecución de programas atinentes a la juventud desocupada, agrícola, y otras; desligado a las competencias que por ley especial tiene seguro social en Venezuela; en tanto que el Ejecutivo Nacional se ha valido de subsidios directos para el pago de las becas y microcréditos en cada frente misionero.

#### 2.4. A modo de conclusión

Los efectos resultantes de esta flexibilización y su vinculación con el mercado laboral, nos llevan a

reflexionar sobre el concepto de precariedad laboral que en los últimos años ha cobrado gran interés en oposición al de “empleo típico” caracterizado por aquel a medio tiempo o completo, tiempo determinado o indeterminado para uno o varios patronos, protegidos por la legislación laboral y seguridad social. En efecto son precarios, aquellos empleos que no cumplan con estas características o en los cuales se produce ausencia o evidente desmejora de las relaciones laborales donde se sustentan.

Esto trae como consecuencia la exclusión sociolaboral, que ha sido objeto de numerosos estudios y en algunos países se han puesto en marcha reformas profundas en materia laboral para lograr su regulación contractual e incorporación a los sistemas asegurativos; como también le han dado un giro casi total a sus políticas gubernamentales para satisfacer las demandas sociales de esta población desocupada.

En el caso venezolano, la política social que caracterizó los gobiernos de los '80 y '90 tenían una visión focalizada en programas sociales tendientes a paliar los efectos socio económico de los programa de ajuste estructural, duramente criticado por el actual gobierno del Presidente Hugo Rafael Chávez Fría, quien se ha avocado al desarrollo de programas sociales de actuación contra la pobreza y de inclusión de sectores populares al mercado laboral.

Con las llamadas misiones \_igualmente objetada por los opositores y calificada de clientelar, asistencialista y populista\_, el gobierno emprendió un nuevo reto en la política social, **incorporar a la población excluida a los sectores productivos de la sociedad**, sobre todo de aquellos que no han tenido acceso a la educación media y universitaria por razones como aislamiento geográfico y bajos recursos económicos, entre otros, basados en una filosofía universal y de inversión social.

Sin embargo, aún están por evaluarse los resultados de estas misiones y sobre todo medir su impacto para contrarrestar el desempleo, la desocupación, y los cada vez mayores empleos informales cuyas condiciones de trabajo se califican precarias y carentes de protección social. En innegable que las misiones cumplen una función social de inclusión pero no garantizan las mejoras de las condiciones laborales de los venezolanos.

Muestra de ello, es la carencia de un programa de protección social que le garanticen los beneficios de una

seguridad social y una estabilidad en el puesto de trabajo, aunado a un precario salario para las personas que laboran como instructores en los diferentes programas sociales, que no son ni siquiera equiparables a los salarios mínimos, ni satisfacen los requerimientos de la cesta básica y a la particular atención como subsidio directo por parte del gobierno nacional a los trabajadores misioneros, lo cual permite concluir que existen

evidentes notas de precariedad laboral en la labor ejecutada por los facilitadores y voluntarios de cada una de las misiones y que las mismas se constituyen en un gran programa de adoctrinamiento social basado en una “*ideario bolivariano*”, el cual esté plenamente identificado con el proceso de cambio que se desarrolla en el país como parte del plan político que lidera el gobierno nacional.

## Bibliografía

### LIBROS

- BETANCOURT, Keila y Otros. *Mercado Laboral. Instituciones y Regulaciones*. Caracas: Ediciones IESA, 1995.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2000*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2002-2003*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2004.
- OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (OCEI). *Encuesta de Hogares por Muestreo, "Indicadores de la Fuerza de Trabajo"*. 1990, cuarto trimestre del 2001 y primer trimestre del 2002.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Trabajo Decente y Protección para Todos. Prioridad de las Américas*. Lima: Publicaciones de la OIT. 1999.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Panorama Laboral, 2000*. Lima: Publicaciones de la OIT. 2000.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Informalidad y Seguridad Social en América Latina, 2000-2001. Informe Preliminar*. Lima: Publicaciones de la OIT. 2001.

### REVISTAS

- BATTISTINI, Osvaldo y MONTES, Juan. "Flexibilización laboral en argentina. Un cambio hacia la precarización y la desocupación" En: *Revista Venezolana de Gerencia*. Universidad del Zulia. Año 5 N° 10. Maracaibo: 2000.
- CIFUENTES, Hugo. "Trabajos temporales y sector informal". En: *Revista Mexicana de Seguridad Social*. Instituto Mexicano del Seguro Social. Cuestión Social N° 46. México: 2001.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (CISS). *Informe sobre la Seguridad Social en América 2005*. México, D.F. 2005.
- FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo. "Los límites a la Protección del Trabajo" En: *Revista Gaceta Laboral*. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 7, N° 1. Maracaibo: Abril 2001.
- LINDON, Alicia. "La Precariedad Laboral como experiencia a través de la narrativa de vida" En: *Revista Gaceta Laboral*. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 9, N° 3. Maracaibo: 2003.

MACHADO DE ACEDO, Clemy. "Políticas y Programas Sociales (1989-2002)" En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 9, Nº 2. Maracaibo: 2003.

PERAZA, Javier. "El plan de ajuste económico del gobierno". En: **Revista SIC**. Nº 584, Año LIX. Caracas: Mayo. 1996.

PIZA, Rodolfo E. "Alcanzando a todos: La Informalidad y la Seguridad Social (Reflexiones desde la experiencia costarricense)". En: **Revista Seguridad Social**. Nº 227, México: Noviembre-Diciembre 2000.

RAFFAGHELLI, Luis. "Políticas de Empleo en el mundo Globalizado" En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 6, Nº 3. Maracaibo: 2000.

SALAZAR, Neiza. "La Reforma Laboral en el marco de la Flexibilidad" En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 6, Nº 3. Maracaibo: 2000.

SALAZAR, Neiza. "Mercado de trabajo e informalidad: repercusiones en la Seguridad Social Latinoamericana" En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 10, Nº 3. Maracaibo: 2004.

URDANETA de Ferrán, Lourdes. "El Producto Interno Bruto y el Sector Informal". En: **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Dr. Rodolfo Quintera" de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Vol. VI, Nº 1. Caracas: Enero-Julio 2000.

TISSERA, Silvana. "Precariedad Laboral y Desocupación: Hacia condiciones de desprotección en el Gran Buenos Aires. En: **Línea**. 2004.

WAINER, Valeria. "La medición del mercado de trabajo". En: **Línea**. 2004

#### LEGISLACIONES

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Nacional**. Caracas. Gaceta Oficial 5.453. 24 de Marzo de 2000.

REPUBLICA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica del Trabajo**. 1997

REPUBLICA DE VENEZUELA. **Ley de la Función Pública de Estadística**. 2001.

#### PERIODICOS

DIAZ, Ana. "OCEI: Desempleo cayó a 14,2% en febrero" **El Nacional**. Caracas. Miércoles 18 de abril de 2001. E-1.

ROJAS, Andrés. "A 2,7 millones llegó la cifra de hogares pobres" **El Nacional**. Caracas. Lunes 13 de mayo de 2002. E-1.

#### OTROS

DIAZ, Luis Eduardo. "El impacto que producen los planes sociales en la administración del trabajo en Venezuela" (mimeo) 2003.

SALAZAR, Neiza: "La Prestación del Paro Forzoso en la Reinserción laboral del Estado Zulia". Trabajo Especial de Grado. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas:1999.

SALAZAR, Neiza: "Extensión de la Seguridad Social al Sector Informal en el marco de las Leyes de los Subsistemas de Pensiones Y Salud". Trabajo Especial de Grado. Universidad del Zulia, Maracaibo: 2002.

<a href="http://www.ocei.gov.ve">www.ocei.gov.ve</a>	
<a href="http://www.tsj.gov.ve">www.tsj.gov.ve</a>	
<a href="http://www.eslac.cl/publicaciones">www.eslac.cl/publicaciones</a>	CEPAL
<a href="http://www.inp.cl">www.inp.cl</a>	Chile
<a href="http://www.iss.gov.co">www.iss.gov.co</a>	Colombia
<a href="http://www.bsp.gob.uy">www.bsp.gob.uy</a>	Uruguay
<a href="http://www.gobiernoenlinea">www.gobiernoenlinea</a>	Venezuela

## Notas

<sup>1</sup> El 09/11/2001 se decreta la Ley de la Función Pública de Estadística Artículo 5°. Corresponde al Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los otros órganos del Sistema Estadístico Nacional determinar la actividad estadística que sea de interés público de conformidad con esta Ley. Artículo 49. Se crea el Instituto Nacional de Estadística, con carácter de Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto e independiente de la República, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Primera. Ministerio de Ciencia y Tecnología coordinará las actividades del estado que, en el área de tecnología de información, fueren programadas. Asumirá las competencias que en materia de informática, ejercía la Oficina Central de Estadística e Informática.. Segunda. Los derechos y obligaciones asumidas por la Oficina Central de Estadística e Informática, quedan a cargo del Instituto Nacional de Estadística. DISPOSICION DEROGATORIA: Única. Quedan derogadas la Ley de Estadística y Censos Nacionales, publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 21.572, de fecha 27 de Noviembre de 1944, su Reglamento de fecha 28 de noviembre de 1944, publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 21.573 y todas aquellas disposiciones legales contrarias a lo establecido en la presente Ley.

<sup>2</sup> La misión Vuelvan Caras (capacitación para el trabajo), está coordinado por el Ministerio del Trabajo. El programa se compone de diversos "frentes", haciendo alusión a la "batalla" que debe librar la juventud para obtener el progreso, construyendo "un nuevo modelo económico, teniendo como bases fundamentales la Solidaridad, la Participación, la Educación y el Trabajo Productivo" (Ministerio del Trabajo, 2004).

<sup>3</sup>En la misión Robinson I, II y III, Rivas y Vuelvan Caras, referidas a programas de alfabetización y capacitación laboral, los facilitadores (misioneros) reciben una beca. Otras misiones otorgan micro-créditos para el surgimiento de unidades productivas.

<sup>4</sup> Actualmente Instituto Nacional de Estadística (INE)