

ildis

Crisis Global, Integración Regional y Desempleo en Venezuela

Oswaldo Alonso

Agosto de 2009



CRISIS GLOBAL, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESEMPLEO EN VENEZUELA

Oswaldo Alonso

Agosto de 2009

Los análisis y opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y a la Fundación Justicia y Democracia (FJD) como organizaciones que coordinaron su elaboración.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Osvaldo Alonso

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

Índice

	Pág.
Resumen ejecutivo	
Introducción	1
Situación actual del empleo en Venezuela	2
Estructura del mercado laboral	2
Empleo, tejido productivo y política social	4
Causas fundamentales del desempleo en Venezuela	5
Factores estructurales	5
Evolución creciente de la política gubernamental para el empleo	7
Crisis global y política internacional: impacto sobre la producción y empleo en Venezuela	9
Crisis, renta petrolera y empleo	9
Los esquemas de integración y efectos sobre la producción y empleo en Venezuela	11
Conclusiones. Perspectivas de corto y mediano plazo del empleo en Venezuela	15
Algunas recomendaciones de política.	16
Bibliografía	19

Resumen ejecutivo

El tratamiento del problema del desempleo en Venezuela en este momento, implica analizar sus condicionantes coyunturales derivados de la crisis mundial actual y de la política emprendida por el gobierno, así como sus determinantes estructurales, vinculadas al particular desarrollo petrolero y a la ineficiencia del resto del sector productivo para generar una demanda de "trabajo decente", tal como lo define la OIT, en el mediano y largo plazo.

Por todo ello la valoración de la evolución de las tasas de desempleo e informalidad debe hacerse conjuntamente con el análisis de la evolución de la estructura productiva que ha dado origen al problema.

El documento muestra que la tendencia a la caída del desempleo y de la informalidad de los últimos años en Venezuela, puede verse quebrado por la caída en el nivel de actividad producto de la crisis y del agotamiento de la política compensatoria del Estado.

Pero además, esta política compensatoria se ha basado en la estimulación del empleo público y en sectores de baja productividad. En tanto esto no ha venido acompañado de cambios estructurales, que estimulen una demanda de trabajo basada en el desarrollo de un tejido productivo generador de alto valor agregado, es esperable que el mantenimiento de las mejoras logradas dependa de la evolución del precio del petróleo y de la disponibilidad de una renta suficiente para el financiamiento de la política.

La reducción de los recursos fiscales, la escasez de reservas (evidenciada por el manejo y restricciones cambiarias) y el debilitamiento a la inversión (y a sus estímulos), entre otros condicionantes, hacen prever una caída en los niveles de empleo en el corto y mediano plazo, acompañando a la recesión productiva.

Introducción

La manifestación de la crisis mundial en Venezuela, expresada fundamentalmente en una abrupta reducción de la renta petrolera disponible, parece destinada a afectar inevitablemente los niveles de actividad y empleo. Sin embargo es bueno tener presente que esto sólo viene a reforzar las tendencias de un modelo de desarrollo que ha debilitado durante décadas la capacidad de ofrecer trabajo seguro y permanente en el país.

El avance continuo hacia una sociedad más desarrollada económicamente y más inclusiva en lo social, incorporando progresivamente a la condición de ciudadanos a sectores hasta aquí marginados, requiere sin duda llevar a un nivel cualitativamente superior la situación de ocupación laboral de la población. En particular se necesita el aseguramiento del trabajo decente¹; es decir, un trabajo que asegure al menos: a) trabajo productivo; b) con protección de derechos; c) con ingresos adecuados y d) con protección social.

El empleo formal garantiza por una parte ingresos mínimos de ley, aportes a la seguridad social y aportes impositivos al Estado. Pero además, implica un entorno de reglas y valores compartidos, que se aceptan, cumplen y aseguran su transmisibilidad dentro de un medio donde las personas transcurren buena parte de su vida. Junto a la familia y a la escuela, el lugar de trabajo se convierte en un reproductor de las normas de convivencia (respeto a las reglas, a los derechos de otros, responsabilidad y solidaridad) que permiten el desarrollo armónico y sano de una sociedad.

Por el contrario, el desempleo y la informalidad, cuando se convierten en una situación permanente por años y aún décadas, abren el camino a una segmentación económica que lleva a la descomposición social, fracturando a la sociedad en sectores que progresivamente adquieren modos de vida, visiones y valores encontrados. Esto a un extremo tal que lleva al desconocimiento del otro, al universalizar la visión acotada de su entorno restringido. La situación de desempleo e informalidad lleva entonces no sólo a la desigualdad social, pobreza e indigencia de una parte creciente de la población, sino a una segmentación de la sociedad de la cual es difícil regresar. Por todo ello, un aspecto central del análisis socio productivo y laboral en Venezuela, es la determinación del nivel de empleo, y de la estructura de ocupación que se corresponde con la situación del aparato productivo.

Del mismo modo, es clave entender que el éxito de procesos de mejora económico social, dependen de una reducción continua del desempleo y la informalidad, bajo el supuesto de que ésta se apoye en políticas sostenibles en el mediano y largo plazo, para darle una continuidad viable al desarrollo propuesto. La generación de empleo de alta productividad en sectores como la manufactura, con efectos importantes sobre la eficiencia del resto del aparato productivo, en un contexto de

¹ En una definición más amplia de la OIT (2009): *"El trabajo decente puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, industria y oficina; en sus casas o en la comunidad"*

integración económica internacional, es un elemento clave de un proceso sostenible de recuperación económica, laboral y social.

En este contexto debe señalarse que todas las medidas compensatorias dirigidas a limitar los despidos o subsidiar el empleo aún en actividades de baja eficiencia y productividad, pueden ser útiles sólo frente a una crisis económica y social, en un horizonte acotado de corto plazo y a condición de que se vinculen a estrategias de mayor alcance orientadas a transformar estructuralmente la economía y el empleo.

Adicionalmente, este diagnóstico se plantea en el contexto de una crisis mundial, ya trasladada al ámbito interno, que se expresa básicamente en una reducción abrupta del ingreso petrolero, recursos del Estado, nivel de actividad, inversión y capacidad del gobierno para desplegar política de fomento de la producción y del empleo.

El propósito central de este documento es, entonces, verificar el estado y la estructura actual del empleo y su evolución reciente en Venezuela. Se revisarán las causas de largo plazo de lo observado en el tejido productivo, la integración planteada en el ámbito internacional (en especial al Mercado Común del Sur-MERCOSUR-) y la influencia que tienen la crisis económica en curso y las políticas desplegadas en consecuencia, en el sentido de profundizar los desequilibrios estructurales. Se revisarán algunos aspectos de la política pública en estas áreas y la influencia que presumiblemente tendrá sobre los elementos tratados, valorando los resultados no sólo por la evolución de las variables de empleo y formalidad, sino además por la estabilidad que pueda asegurarse de las mismas en el mediano y largo plazo, en tanto se afecte positivamente la estructura y eficiencia productivas.

Situación actual del empleo en Venezuela

Estructura del mercado laboral

A partir del año 2004 se ha verificado en Venezuela un proceso de crecimiento del empleo formal y reducción progresiva del desempleo, que bajó desde un 13,9% en ese año hasta algo menos de 7% en el 2008 (BCV; 2008). Del mismo modo, la proporción de población informal se redujo en 5,5 puntos porcentuales en dicho período. Sin embargo, todavía un 40% de la fuerza de trabajo se halla ocupada en el sector informal y un 7% adicional en situación de desocupación. Esto se relaciona además con la situación de ingresos reales de los trabajadores, que todavía eran un 20% más bajos en el primer trimestre del año 2009, en comparación con el mismo período del año 1998 (BCV; 2008).

Considerando las premisas establecidas en la introducción, un porcentaje de la población cercano al 50% en desocupación u ocupación informal, es incompatible con el objetivo de establecer una sociedad más igualitaria, integrada y armónica. Adicionalmente, deben comentarse tres aspectos que sugieren que el problema puede ser más agudo que lo que muestra la estadística oficial.

En primer lugar, el hecho de que la encuesta considere ocupado a cualquiera que haya trabajado apenas unas pocas horas la semana anterior, puede considerar un

buen segmento de población en estado de subempleo, como “ocupado”, aspecto incompatible con la definición de trabajo decente.

En segundo lugar, desde el año 2006 se ha decidido incluir como “inactivos” en la encuesta de hogares a los beneficiarios de las distintas misiones desplegadas por el gobierno (Santos, 2007), lo cual debe haber influido en la reducción del porcentaje de desocupación (al reducir tanto el numerador, los desocupados, como el denominador, la población económicamente activa). En buena parte esto podría explicar la reducción de la población activa desde el 68,2% del total en el año 2004, al 64,9% del total de la fuerza de trabajo en el 2008, según lo publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2009)².

El tercer aspecto a considerar es el cambio en la estructura sectorial de ocupación registrada con la recuperación del empleo en los últimos años. El gráfico 1 muestra, en base a información del INE y del Banco Central de Venezuela (BCV) que casi el 80% del aumento neto de empleos entre los años 2004 y 2008 se dio en los sectores de Servicios, Construcción y Comercio e Instituciones Financieras.

La mayor parte de estos sectores no transables de la economía tienen la característica de mostrar menores niveles de productividad que el promedio y remuneraciones inferiores para sus ocupados (Alonso; 2006)³. Adicionalmente, hay que señalar el aumento absoluto y relativo del empleo público entre los años 2004 y 2008 (sumando 517.600 trabajadores), que pasó de representar el 15,7% al 18,2% del total de la población ocupada.

Confirmando entonces los hallazgos del trabajo ya citado de Santos (2007), entre los principales aspectos explicativos de la reducción del desempleo entre los años 2004 y 2008, se encuentran un aumento de 517.644 empleados públicos, un aumento de 1.205.319 trabajadores inactivos y una adición de 859.799 ocupados al empleo formal privado, con las características antes apuntadas (BCV; 2009).

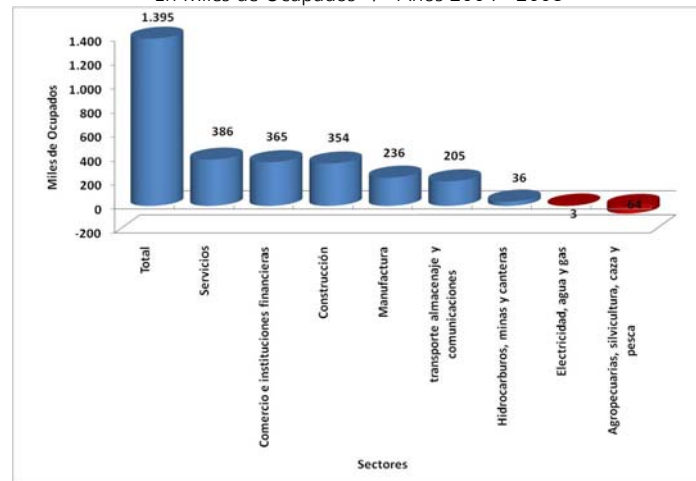
En resumen, aun aceptando la validez de las cifras oficiales sobre empleo, debe anotarse el hecho de que la caída en la tasa de desempleo se ha basado en parte en un aumento de actividades de baja productividad en el sector privado y en una elevación del empleo público y de la población favorecida por programas compensatorios (asistentes a misiones que desaparecen de las listas de “activos” y “desocupados” de la estadística).

² Algunos estudios privados, como es el caso del Observatorio de Empleo del Programa de Atención de los Trabajadores de la Economía Informal, o el Centro de Estudios y Análisis para los Trabajadores, sitúan incluso el nivel de desempleo en el segundo trimestre de 2009 y las proyecciones para el resto del año por encima de las cifras del INE, poniendo en duda la veracidad de las cifras oficiales (Díaz, A; 2009).

³ Pudiera exceptuarse de esta consideración al sector financiero, cuya actividad creció por la explosión del crédito de los últimos años.

Gráfico N° 1

Evolución del Empleo por Sectores en Venezuela
En Miles de Ocupados / Años 2004 - 2008



Fuente: BCV / INE / Cálculos propios

En principio esto no constituye en sí un aspecto negativo, en tanto los programas públicos elevan la cantidad de población con acceso a algún tipo de ingreso, a la vez que contribuyen a mejorar los indicadores de educación y formación (al menos los cuantitativos). Sin embargo debe analizarse a la luz de la situación del sector productivo y en cuánto estas políticas contribuyen a transformar el mismo para asegurar en el mediano plazo la generación de empleo de mayor productividad e ingresos.

Empleo, tejido productivo y política social

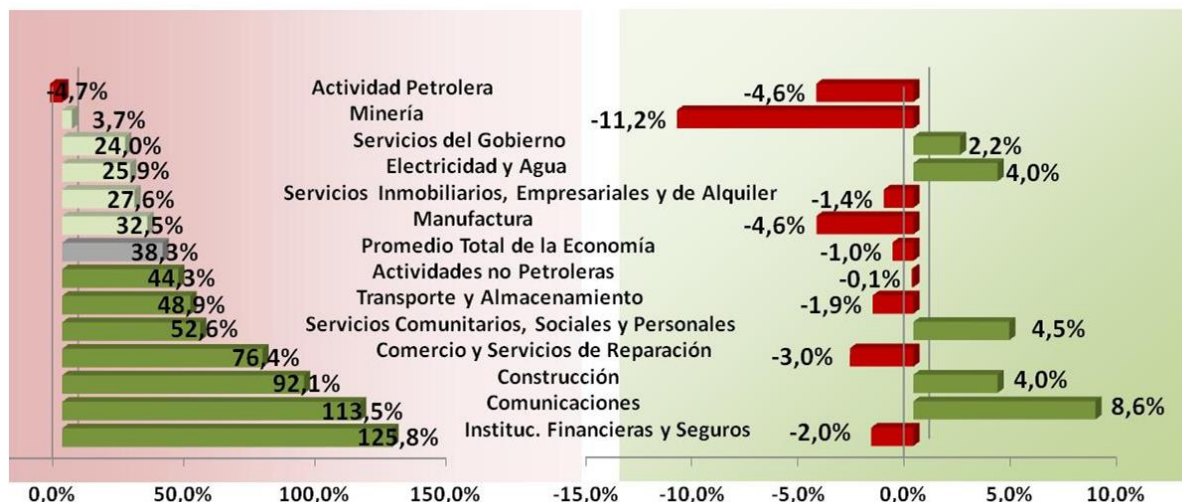
Al revisar los cambios en la estructura productiva en los últimos años, el gráfico 2 muestra que la economía en su conjunto aumentó un 38,3% entre 2004 y 2008. Los mayores incrementos en el PIB han correspondido a actividades no transables, destacando el caso del sector financiero y de comunicaciones. En el primer caso asociado, ya se ha dicho, a un crecimiento muy fuerte del crédito y en el segundo a inversiones en el área de telecomunicaciones⁴.

⁴ El Informe Económico del Banco Central destaca aquí la importancia de inversiones realizadas por la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela –CANTV- (BCV; 2008).

Gráfico N° 2

Evolución del PIB Real por Sectores en Venezuela
En %

Variación Anual 2004 – 2008 Variación 1er Sem. 2008 – 1er Sem. 2009



Fuente: BCV / INE / Cálculos propios

Más abajo, los servicios personales, comunitarios, la construcción y el comercio representan un porcentaje considerable de los sectores cuya actividad creció más que el promedio. Por el contrario la manufactura registró un incremento menor al mismo. Un caso particular lo representa la actividad petrolera que registra una caída del producto al tiempo que un aumento de la ocupación, tal como se vio en la sección anterior.

El cuadro también muestra la variación del PIB en el último año, donde se notan más los efectos de la crisis mundial actual. Allí puede verse claramente la reducción de la producción minera y petrolera, la manufactura y servicios empresariales. A todo ello acompaña una reversión de la situación del sector financiero que registra una reducción del 2%, el comercio (-3%) y los servicios privados (-1,4%). Los servicios públicos, comunicaciones y construcción, nuevamente parecen funcionar como reserva de ocupación ante la crisis.

En particular, debe señalarse la reducción en el segundo trimestre de un 8,5% del PIB industrial. Paralelamente a esto, se ha reducido la Formación Bruta de Capital en un 2,4%, lo cual indica la profundización de la recesión conforme avanza el año. (BCV; 2009)

Causas fundamentales del desempleo en Venezuela

Factores estructurales

En este documento se hará énfasis en dos aspectos estructurales subyacentes a la debilidad de la economía para generar empleo seguro y permanente bien remunerado.

Debilidad del aparato productivo. La estructura productiva subyacente a la situación expuesta en lo laboral, es la de una economía donde la producción

petrolera y la generación de una renta asociada parecen haber marcado el tipo de desarrollo y de políticas públicas en las últimas décadas.

En el año 2008, el petróleo explicaba el 93,5% de las exportaciones, el 12% del PIB y sólo el 0,9% del empleo (BCV; 2008). Esta situación ha constituido la norma del desarrollo productivo venezolano durante décadas, constituyendo la coyuntura actual una agudización de estas tendencias, antes que un quiebre de las mismas.

Para expresarlo en forma breve, el sector más competitivo de la economía presenta severas dificultades para asegurar la "empleabilidad" de la mayor parte de la población. Alternativamente, el sector no petrolero ha mostrado una escasa eficiencia a lo largo de su desarrollo. Aún en el año 2008 la productividad nacional era un 37% más baja que en 1975 (Alonso; 2009).

Carencia de recursos humanos (RR-HH) calificados. El segundo aspecto, íntimamente ligado al anterior, es la debilidad estructural en la formación de la fuerza de trabajo, expresada en las deficiencias de la escuela básica y media y en la formación técnica profesional.

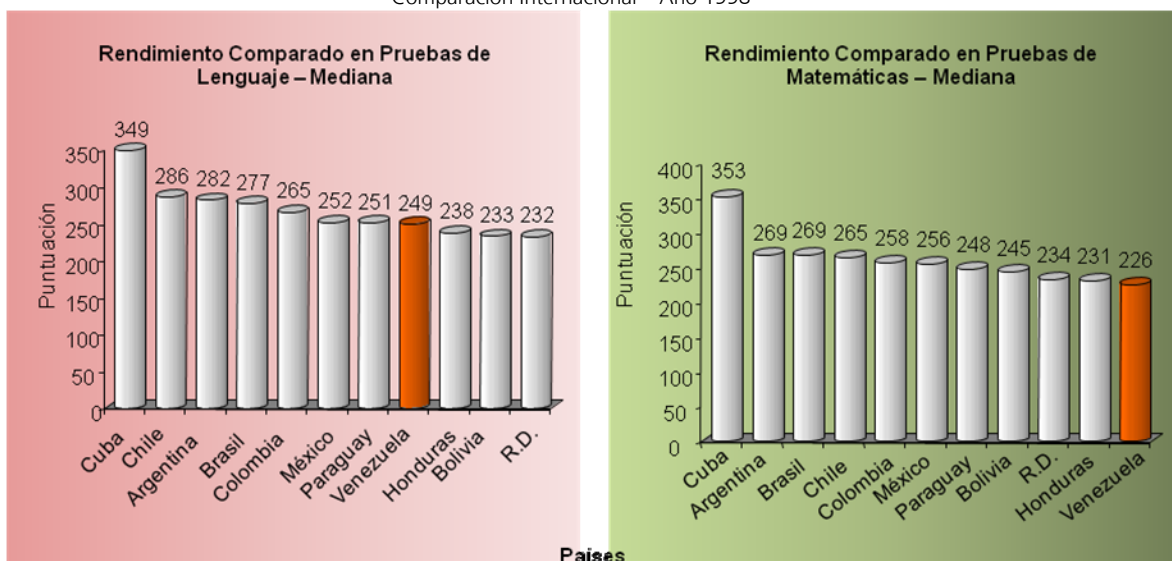
Debe señalarse que en un paradigma competitivo basado en la acumulación de conocimiento, la formación de la fuerza de trabajo es la piedra angular del desarrollo de la economía y, muy en particular de sus actividades transables y generadoras de mayor valor agregado.

Un aspecto clave a considerar es el estado de la educación básica y media, en función de la relación que tienen algunos aspectos de la misma con los requerimientos posteriores del sistema de formación profesional. Si bien en Venezuela han aumentado los niveles de escolaridad de la población, aún no se compara con otras economías de la región. Para un indicador de "esperanza de vida escolar" entre la escuela primaria a terciaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO; 2008), Cuba (año 2006) exhibe un máximo promedio de 17,1 años, Argentina (año 2006) 15,2 años, Uruguay (año 2006) 15,3, Brasil (año 2006) 14,2, Chile (año 2006) 14 y Venezuela (año 2005) 12,7 años.

Adicionalmente y todavía más importante, persisten deficiencias severas en el tema de la calidad de la educación en Venezuela, particularmente en ciertas áreas de habilidades básicas que se hallan en la raíz de los perfiles de competencias que aseguran una mayor "empleabilidad". Para uno de los escasos estudios comparativos avanzados sobre el tema (UNESCO; 1998), puede verse una comparación en el rendimiento de alumnos de cuarto grado de la escuela básica de once países de la región, en áreas de matemáticas y lenguaje. El mismo mostró un rendimiento de Venezuela claramente inferior al resto, quedando en el último puesto en las pruebas de matemáticas y en los últimos lugares en la prueba de lenguaje.

Gráfico N° 3

Rendimiento Comparado en Pruebas de Matemáticas y Lenguaje
Alumnos de Cuarto Grado – Mediana
Comparación Internacional – Año 1998



Tópicos evaluados de Lenguaje:

- Comprensión lectora / Práctica meta lingüística / Producción de textos

Tópicos evaluados de Matemáticas:

- Numeración / Operatoria con números naturales / Fracciones comunes / Geometría y medición / Interpretación de gráficos / Reconocimiento de patrones / Manejo de probabilidades / Establecimiento de relaciones entre datos

Fuente: UNESCO / Cálculos propios

La baja calidad de la educación formal provee un mal material para la formación profesional posterior, aumentando (aunque no justificando) las dificultades del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCE) para proveer una formación técnica adecuada.

Una conclusión importante de la sección es que la debilidad de la formación y educación básica de la fuerza de trabajo parece haber limitado en el pasado el desarrollo de actividades de alta productividad y generadoras de mayor valor agregado. Esto ha contribuido a quitar productividad a las actividades transables de la economía, mientras que la renta generada por la actividad petrolera ha sido utilizada como aspecto compensatorio, morigerando los efectos sociales de la falta de eficiencia del resto, pero, a la vez restándoles incentivos para la mejora.

Ante esta limitación, la oferta laboral excedente termina generalmente ocupada en actividades que actúan como "refugio", en algunos casos el propio sector público y en otros casos sectores no transables de la actividad privada.

Evolución reciente de la política gubernamental para el empleo

El gobierno ha acometido en los últimos años una serie de medidas dirigidas a reducir el desempleo, como parte de su estrategia de reducción de la desocupación y búsqueda de la inclusión social. Aquí se comentarán tres de ellas:

Inamovilidad laboral. La medida protege a los trabajadores que devenguen ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos y ha sido prorrogada en forma

consecutiva a partir de 2002. Esta es una medida claramente útil en el corto plazo para compensar caídas en el nivel de actividad y demanda de trabajo. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, su utilidad puede ser cuestionada, en tanto los actores tienden a buscar formas de eludir su cumplimiento. Adicionalmente esto ignora el problema subyacente de una capacidad menguada del tejido productivo de absorber trabajo adicional y claramente no contribuye en nada a su eliminación.

Aumento del empleo público. Ya se mencionó en la sección anterior el aumento del empleo público tanto en términos absolutos como en comparación con la evolución del sector privado. En parte una absorción de fuerza de trabajo excedente (servicios públicos, comunales, PDVSA) y en parte la transferencia de actividades que pasaron a la órbita pública (expropiaciones, adquisición de empresas, etc.), son aspectos que han influido en este cambio en la estructura de ocupación.

Impulso a un tejido productivo alternativo (Cooperativas). Este aspecto reviste importancia, en tanto representa el esfuerzo del gobierno por generar y difundir nuevas formas de propiedad colectiva y gestión compartida y democrática hacia dentro de las empresas privadas y públicas, como modo de establecer nuevos sectores económicos que funcionen con una lógica diferente a la del tejido productivo tradicional. Todo ello como elemento sustentador de la transición hacia una economía socialista.

Con este propósito se impulsó durante varios años la creación de empresas cooperativas, como la opción más aproximada a los ideales de igualitarismo y propiedad social de la administración de gobierno⁵. Producto de las medidas de estímulo (en particular la promesa de créditos a tasa subsidiada y de supuesto fácil acceso), el número de cooperativas registradas pasó de menos de 400 en el año 1998 a más de 130.000 en el año 2006 (Alonso; 2007).

Debe señalarse sin embargo, que es altamente probable que muchas de las cooperativas inscritas nunca hayan llegado a funcionar. De hecho, la información de ocupación del INE (2009), para el primer semestre del año 2008, señala que existían 179.480 ocupados en cooperativas (1,6% del total de ocupados). Con un mínimo de 5 ocupados por cooperativa, eso daría algo más de 35.000 empresas en funcionamiento. Sin embargo hay que considerar que muchas cooperativas de transporte, producción y otros servicios están compuestas por un número sensiblemente mayor de socios, lo cual lleva a pensar que el número efectivo en funcionamiento actualmente podría ser mucho menor (muy probablemente menos de 10.000 cooperativas).

Un segundo aspecto a establecer son las actividades desarrolladas por dichas cooperativas. Para el año 2006 (Alonso; 2007) la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACCOOP) señalaba que el 53% de las cooperativas en funcionamiento era de servicios (principalmente construcción y mantenimiento de todo tipo), 12% de transporte y 24% de producción (el 43%

⁵ En realidad también se propuso la formación de Empresas de Propiedad Social (EPS), como formas de propiedad compartida y solidaria. No obstante, la demora de aprobación de la ley respectiva ha hecho que en la práctica la figura legal de las EPS creadas y financiadas por el sector público, adquirieran la forma jurídica de cooperativas.

de las mismas correspondían al área agropecuaria y entre las manufactureras prevalecían las de confección).

Esta situación tiende a reforzar la presunción expresada en secciones precedentes sobre el efecto que tiene la fragilidad de la formación de la fuerza de trabajo (mucho más en los segmentos de desocupados que se pretendía que conformaran las nuevas cooperativas), sobre la calidad y complejidad de los nuevos emprendimientos. Ello explica la proliferación de servicios y actividades productivas de baja complejidad y productividad, áreas principalmente accesibles para una oferta descalificada de trabajo.

Como conclusión entonces de la sección, puede decirse que ante la necesidad de reducir el desempleo en una economía petrolera con problemas graves de integración y eficiencia y con una fuerza de trabajo de baja calificación promedio, la estrategia oficial ha sido el impulso al empleo público y el estímulo a la ocupación de actividades de menor eficiencia productiva.

Sin embargo no está claro que haya podido cumplirse con una de las premisas establecidas al inicio del artículo, acerca de la necesidad de utilizar los programas compensatorios (misiones, subsidios, empleo redundante) sólo como medidas de corto plazo y articuladas a programas destinados a atacar las causas estructurales que generan el empleo precario y el desempleo.

La experiencia vista hasta el momento, parece indicar que el gobierno no ha logrado consolidar un sector productivo alternativo al tradicional, que provea una base material para fortalecer la imagen objetivo de una economía en transición hacia el socialismo, productiva, solidaria y con pleno empleo de calidad. Si la propuesta oficial de generación de un vigoroso sector productivo alternativo "no capitalista" no avanza con la suficiente rapidez, la estrategia de debilitamiento del sector tradicional puede llevar a una disminución radical de la potencialidad productiva de la economía en su conjunto.

Crisis global y política internacional: impacto sobre la producción y el empleo en Venezuela

Crisis, renta petrolera y empleo

Un elemento clave para el análisis es la crisis desatada en el mercado global entre el segundo y tercer trimestre del año 2008. Básicamente, una deuda creciente generada por créditos e hipotecas de mala calidad en el sector inmobiliario, afectó primero al sector financiero y seguidamente al real, generando estancamiento y recesión en la economía mundial. La crisis en los países desarrollados y nuevos emergentes (India, China, Brasil, Corea del Sur entre otros), derrumbó la demanda petrolera a un punto en que en la actualidad los precios promedio de exportación de petróleo de Venezuela son la mitad del promedio del año anterior.

En un estudio reciente (Guerra; 2009), se señalan tres impactos principales de la crisis en Venezuela:

- Deterioro de las cuentas externas, ante la caída abrupta de la cotización del petróleo, que alcanza al 95% de las importaciones nacionales

- Deterioro de las cuentas fiscales, soportadas en buena medida en los ingresos petroleros
- Reducción de la producción petrolera acordada en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de 320.000 barriles diarios para Venezuela.

La menor disponibilidad de divisas derivada de la caída de precios del petróleo ha llevado a una restricción en el suministro de dólares por parte del gobierno a los importadores, una cotización del mercado marginal que triplica la del mercado oficial y una presión sobre las cuentas fiscales que dependen en lo fundamental de la renta petrolera.

Este proceso convergió con otro que desde 2003 se caracterizó por una expansión crediticia y monetaria y una "extensión del papel del Estado en la economía en su doble función de regulador y propietario de los medios de producción" (Guerra, Olivo; 2009). En todo caso la crisis externa se difundió al tiempo que se profundizaba por parte del gobierno la búsqueda de un nuevo modelo de economía y sociedad, impactando ambos sobre la estructura preexistente.

En este contexto de mayor peso del Estado en la economía, la crisis de ingresos y la restricción sobre las importaciones tienden a generar efectos recesivos e inflacionarios, en particular en sectores como la manufactura, desintegrada y dependiente de los insumos importados en un grado considerable.

A la vez, debe señalarse que a causa de las presiones inflacionarias (28% anualizado en julio de este año) y la debilidad en el ámbito fiscal, la respuesta del gobierno ante la crisis (a la inversa de lo ocurrido con muchas economías de la región), ha debido centrarse en una política procíclica (Guerra, Olivo; 2009), de aumento de impuestos (como por ejemplo, el impuesto al valor agregado-IVA-) y reducción del gasto nominal. Esto obviamente resulta disfuncional a una rápida recuperación, en tanto termina reforzando la fase recesiva del ciclo.

Las tendencias observadas en el PIB en el segundo trimestre de este año (BCV; 2009) reflejan directamente los efectos de la crisis. Por un lado se observa una reducción de casi 9% del PIB manufacturero y, particularmente, de los otros productos minerales no metálicos (-33,3%) y la fabricación de metales comunes (-30,1%), efecto directo de la política de estatizaciones instrumentada por el Ejecutivo Nacional en la región de Guayana. Este proceso se dijo, se acompaña de una reducción de la Formación Bruta de Capital Fijo del 2,4% en este segundo trimestre.

Por el contrario, los sectores que han crecido se relacionan con el gasto del gobierno (nacional, servicios comunitarios, comunicaciones, agua y energía). Incluso el crecimiento de la construcción (4,2%), se deriva del aumento de 9,3% en la construcción demandada por el sector público y de una contracción de 1,7% del sector privado.

Un aspecto relacionado con lo expresado, aunque no se analizará en extenso por ser de amplio tratamiento en los ámbitos académico, técnico y en los medios de difusión, es la estrategia manifiesta y explícita de la política oficial en el sentido de marginar progresivamente al sector privado, para abrir campo a la propiedad pública y social.

Sin emitir juicio de valor sobre el modelo de economía y sociedad implícito en esta propuesta, debe señalarse sin embargo que las amenazas de sanciones, expropiaciones y en general debilitamiento del derecho de propiedad y por ello de la seguridad de recuperar las inversiones en el mediano y largo plazo, debe tener efectos adicionalmente negativos sobre el nivel de inversión de parte del sector ahora "excluido".

El caso es que todavía Venezuela tiene una economía mixta, donde las decisiones de producción, inversión, reinversión, demanda de empleo, entre otras, pertenecen al ámbito privado en muchos casos. De ningún modo puede generarse inseguridad sobre la capacidad de recuperar las inversiones a realizar y pretender al mismo tiempo un florecimiento de dichas inversiones.

Bajo los parámetros expuestos (conjunción por una parte de una política de aumento de la propiedad pública y social y desmotivación a la iniciativa privada y, por otra parte, los efectos de la crisis sobre el nivel de demanda interna), puede afirmarse que los efectos coyunturales tienden a profundizar las debilidades estructurales de la economía para generar empleo permanente de calidad.

Los esquemas de integración y efectos sobre el empleo en Venezuela

Un área adicional de atención es la inserción de la economía venezolana en esquemas productivos regionales y sus efectos para la producción y el empleo locales en esta coyuntura. Existen dos esquemas de integración sobre los cuales se ha puesto atención últimamente. El primero de ellos es la Alianza Bolivariana para las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP (últimamente conocida como "Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América "). Se trata de una propuesta de integración enfocada para los países de América Latina y el Caribe que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social⁶.

Se concreta en un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos. El "ALBA" se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las diferentes naciones asociadas para compensar las asimetrías entre esos países. Esto se realiza mediante la cooperación de fondos compensatorios, destinados a la corrección de discapacidades intrínsecas de los países miembros, y la aplicación del Tratado de Comercio de los Pueblos o "TCP".

Sin embargo, el ALBA parece constituir por el momento un mecanismo de intercambio restringido, basado en la provisión de petróleo subsidiado de Venezuela a los otros miembros en lo económico, en ocasiones sujeto a un proceso de trueque por alimentos y otros bienes. Por sus características, este acuerdo no constituye un riesgo evidente e inmediato para el tejido productivo y el empleo en Venezuela, si se consideran las economías y los volúmenes de comercio involucrados. De hecho el principal aspecto perturbador aquí parece ser el monto

⁶ Integrado por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

de ingresos dejados de percibir (o desfasados en el tiempo) por los subsidios y créditos concedidos a los compradores, lo cual en medio de la crisis debe agudizar la escasez de divisas.

El otro acuerdo de integración de real relevancia es el MERCOSUR, que sí puede representar un riesgo potencial si avanzara la incorporación formal de Venezuela. En una serie de estudios adelantados en el período 2005-2006 sobre el tema (Alonso; 2006), se establecieron algunos riesgos y oportunidades de Venezuela con su incorporación al bloque⁷.

Allí se determinó que existían algunos sectores con una competitividad marcadamente inferior a la de los países del bloque, en tanto cumplían con una triple condición: Venezuela presenta déficits comerciales persistentes; simultáneamente, algún país del MERCOSUR presenta superávits continuados y, adicionalmente, generan en el país un volumen importante de empleo. Estos sectores eran: la producción primaria y manufacturera de alimentos, la producción básica y derivada aguas abajo de hierro y acero. Dentro de ellos se identificaron algunos productos como leche, quesos, maíz, aceites, equipo de transporte y algunos productos metalmecánicos de consumo. Para todos ellos, Venezuela mostraba rendimientos y productividades menores y precios mayores a los de los socios del MERCOSUR.

En cuanto a los efectos potenciales sobre el empleo, para estas actividades se registraba un empleo directo e indirecto de casi 2 millones de ocupados; ésta es un área de riesgo potencial en la medida en que se vean perjudicados en el proceso de integración.

Cuadro N° 1

Distribución del Empleo en Venezuela en Sectores Escogidos
En N° de Ocupados – Año 2004

SECTOR / ACTIVIDAD	Empleo Directo	Empleo Indirecto					Empleo Total
		Trans- porte	Reparaciones	Servicios personales	Servicios a empresas	Alquiler Maquin. y equipo	
Empleo total	1.997.250	380.993	57.232	44.466	73.341	3.069	2.556.352
Producción agropecuaria (*)	978.959	294.984	28.294	21.983	36.258	1.517	1.361.994
Manufacturas de fundición de hierro o acero	356.275	30.604	10.297	8.000	13.195	552	418.924
Alimentos industrializados	343.755	29.529	9.935	7.719	12.732	533	404.203
Confección	139.254	11.962	4.025	3.127	5.158	216	163.741
Papel y cartón y sus manufacturas	67.331	5.784	1.946	1.512	2.494	104	79.171
Productos Químicos	53.879	3.165	1.065	827	1.365	57	60.359
Equipo de Transporte	29.991	2.576	867	673	1.111	46	35.265

Fuente: INE, Indicadores de la Fuerza de Trabajo, año 2004

(*) Incluye servicios agrícolas

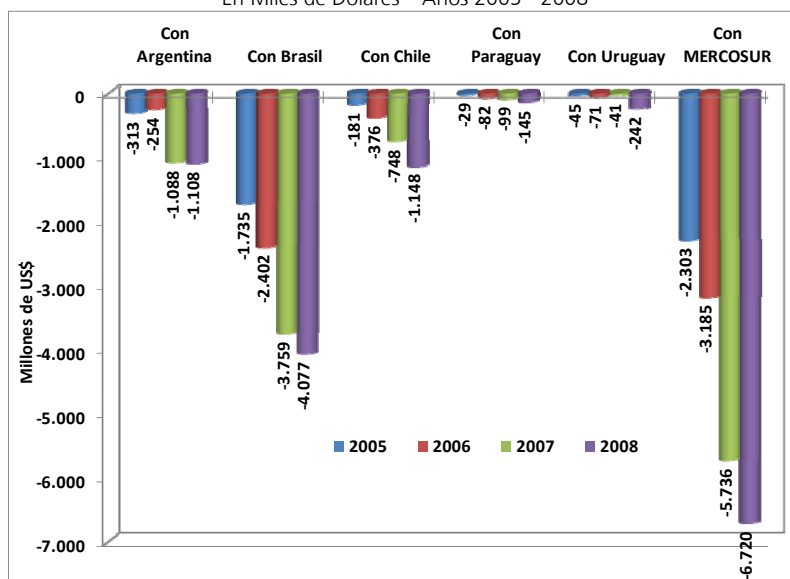
⁷ Se tomó como indicador de competitividad el saldo comercial del país y de los del bloque. En términos operativos, un saldo comercial favorable (las exportaciones superan a las importaciones), en ausencia de barreras al comercio y evidenciado por un número continuado de años, permitiría presumir la competitividad de un sector, grupo de productos o producto, según se trate el caso.

En todo caso el efecto final sobre el empleo, se señalaba, estará influido de forma determinante por la capacidad gubernamental para diseñar y desplegar una estrategia integral que implique especialización, mejora de gestión, formación, innovación, entre otros aspectos (Alonso; 2006).

Por todo ello y dados los cambios a nivel nacional e internacional, interesa revisar cómo ha evolucionado en el tiempo esta situación. El gráfico 4 muestra el rumbo que ha tomado el intercambio comercial de Venezuela con los países del bloque y con Chile a partir de 2005. Puede observarse claramente como el comercio se ha hecho más negativo con cada uno de ellos, significando una pérdida competitiva creciente del país en comparación con el bloque.

Gráfico N° 4

Evolución del Saldo Comercial Bilateral Promedio de Venezuela con el MERCOSUR y Chile
En Miles de Dólares – Años 2005 - 2008

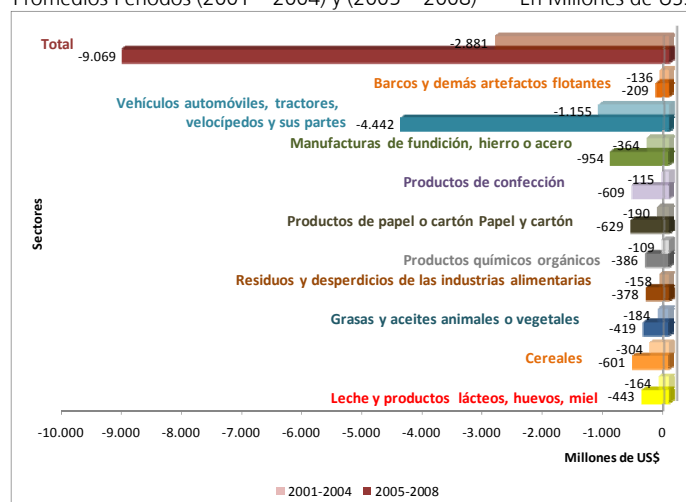


Fuente: ALADI / Cálculos propios

Adicionalmente, interesa ver cómo ha evolucionado la situación de los sectores bajo riesgo en los últimos años. El gráfico 5 muestra que los mismos han triplicado en muchos casos en el período 2005-2008, el déficit comercial promedio del período 2001-2004.

Gráfico N° 5

Evolución del Comercio Exterior de Venezuela
Capítulos del Arancel donde Algún País del MERCOSUR Tiene Saldo Promedio Comercial Anual Positivo Mayor a US\$ 100 Millones y
Venezuela Saldo Comercial Anual Negativo Mayor a US\$ 100 Millones
Promedios Períodos (2001 – 2004) y (2005 – 2008) - En Millones de US\$



Fuente: ALADI / Cálculos propios

Nuevamente se muestra un deterioro drástico en la competitividad del país en el ámbito del MERCOSUR, en aquellos sectores que se ha dicho que se parte de desventajas muy fuertes y que concentran una porción importante de empleo.

Un aspecto que no puede dejar de comentarse en esta dimensión de la integración regional, es el último de una larga serie de desencuentros con Colombia, que ha desembocado en la voluntad declarada del gobierno venezolano de bloquear el comercio con el vecino país y reemplazar las importaciones por la oferta del MERCOSUR, en especial de Argentina.

En principio y tratándose de cambio de un proveedor por otro, el mismo no debería impactar sobre la oferta nacional de los bienes involucrados. Sin embargo están por verse las condiciones de la nueva oferta (en especial considerando que implicará probablemente mayores costos de flete), aunque el gobierno asegura que no habrá variaciones de importancia.

Por otra parte debe decirse que existe una zona de desarrollo binacional con Colombia que comprende una población total de unos 3 millones de personas involucradas en una integración económica y social de hecho en la región. Ahí sí la ruptura planteada perjudicaría fuentes de producción y empleo de la franja Venezolana en la frontera, dada la integración mencionada. Por el momento y dado que el conflicto apenas ha surgido, deberá esperarse un tiempo (pudiera revertirse como muchos otros registrados previamente entre los mismos actores), para analizar su evolución y evaluar así posibles efectos sobre la producción y empleo nacionales.

Conclusiones. Perspectivas de corto y mediano plazo del empleo en Venezuela

Se ha señalado en la introducción de este documento, que la política de empleo desarrollada en los últimos años en Venezuela, debería ser evaluada no solamente en términos de la evolución de los principales indicadores, sino también en función de la sostenibilidad y viabilidad en el mediano plazo de los procesos que acompañan a dichos indicadores.

Del mismo modo se ha afirmado que la política compensatoria basada en el subsidio al empleo, el crecimiento relativo y absoluto del empleo público y otras formas de refugio de la mano de obra desocupada, así como medidas restrictivas a los despidos, pueden ser beneficiosas para la situación social, siempre que cumplan con dos condiciones:

- Debe tratarse de medidas de corto plazo y con un período de duración acotado.
- Deben articularse a otro tipo de acciones que apunten a resolver los problemas estructurales, haciendo sinergia con las mismas y volviendo innecesarias al cabo de un tiempo a las propias medidas compensatorias.

Del mismo modo, se ha mostrado que en la coyuntura los efectos de la crisis mundial y la política llevada adelante por el gobierno en los últimos años (y sus reacciones frente a la crisis) se dan en un contexto de debilidad estructural para generar trabajo decente.

En las distintas secciones se ha mostrado que el proceso de crecimiento de los últimos años y la crisis actual se han dado en un contexto de acentuación de los aspectos distintivos de la estructura productiva tradicional, dominada por la dependencia del petróleo y la baja eficiencia del resto del aparato productivo. El sector no petrolero parece haberse vuelto menos capaz de competir internacionalmente, incluso en el restringido ámbito de la integración al MERCOSUR, al que se pretende ingresar como un medio de potenciar la producción nacional.

La permanencia de niveles elevados de informalidad, la presunción de niveles de subempleo y la derivación de gran parte del aumento del empleo formal de los últimos años hacia el sector público y sectores de servicios de baja productividad, hacen presumir que el proceso no se ha acompañado de un fortalecimiento de la competitividad nacional y, en especial, del sector privado.

Los efectos de la crisis y la política de respuesta ante ella, así como la estrategia de estatizaciones y debilitamiento explícito o por defecto del sector privado, operan reforzando la debilidad estructural del aparato productivo, acentúan la dependencia del petróleo y depositan en su renta cada vez más la esperanza de un empleo cuya calidad no necesariamente tiende a fortalecerse.

De este modo se pone en cuestión la capacidad de la economía para generar trabajo decente tal como aquí ha sido definido, más allá de los límites de las políticas compensatorias del Estado. De este modo la inversión en subsidios al empleo y programas sociales, corren el riesgo de agotarse en sí mismos (sobre

todo a la luz del debilitamiento de la renta, de las reservas y de las cuentas fiscales), perdiendo su potencial efecto como impulsores de cambios profundos, dependiendo su duración y vitalidad del nivel de renta y de la variabilidad de los precios del petróleo.

Frente a este cuadro de situación, puede afirmarse que el proceso adelantado en los últimos años y a pesar de la explosión verificada en los ingresos petroleros, no ha logrado eliminar las condiciones que dieron origen a la debilidad de largo plazo para generar trabajo decente. Lejos de ello y al profundizar el modelo de desarrollo dependiente del petróleo y de su renta, el ingente gasto en políticas compensatorias adelantadas no ha cumplido con las condiciones aquí propuestas para generar un proceso de desarrollo sostenido.

Bajo estas consideraciones las perspectivas del empleo en Venezuela en el futuro inmediato no difieren demasiado de la situación descrita aquí, en tanto no se modifiquen radicalmente las condiciones de desarrollo estructural de la economía y del tejido productivo nacional. Esa no parece ser la dirección implícita en la estrategia productiva y laboral de la administración actual.

Salvo que suceda una recuperación radical de los precios del petróleo, la expectativa en el corto plazo es una caída adicional de la inversión y producción privadas y una reducción relativa y absoluta del empleo en el sector privado de la economía. Todo ello acompañando la debilidad coyuntural de la demanda y acentuando la carencia estructural para sostener un nivel vigoroso y sostenido de crecimiento.

En el corto a mediano plazo (y dependiendo de la cuantía de reservas en el BCV y fondos públicos y de la disposición oficial a utilizarlas), por otra parte, es esperable que el progresivo estrangulamiento de las finanzas públicas debe restringir a su vez la inversión pública y la generación de políticas compensatorias basadas en el crecimiento constante del empleo público, terminando por debilitar el mismo.

Algunas recomendaciones de política

Considerando el alcance limitado de este documento, se expondrán algunas líneas generales de política para la generación de trabajo decente, a partir de los aspectos establecidos en las secciones anteriores.

- **La acumulación antes que el reparto.** La única forma de mejorar la calidad del empleo y reemplazar la política compensatoria de generar "refugios" (empleo público, informalidad, empleos de baja productividad) para los desempleados, es promover el desarrollo de un sector productivo, además del petróleo, de alto valor agregado y con capacidad para generar un excedente que asegure el reparto y la calidad de vida en el trabajo.
- **La inversión productiva es la base de la recuperación.** La propiedad del capital no necesariamente se corresponde unívocamente con la eficiencia productiva. Sin embargo y dada la tradicional falta de capacidades de gestión del Estado venezolano (corroborada hasta la saciedad en muchas de las estatizaciones recientes), debería establecerse una política de apoyo y respeto a la inversión privada, al menos coexistiendo con el objetivo de

desarrollo de la propiedad social. Esto implica una declaración de principios inequívoca por parte del máximo liderazgo, seguridad jurídica y del marco regulatorio en el mediano y largo plazo.

- **Enfoque integral de la política de empleo desde una perspectiva estratégica.** La política que asegure la generación de empleo decente debe ser diseñada desde una perspectiva que contemple la superación de los obstáculos estructurales al desarrollo armónico del tejido productivo venezolano. Ello implica la articulación con la política de desarrollo productivo y de integración internacional del país.
- **Articulación de la política de corto y largo plazo.** Se requiere vincular las medidas compensatorias y anticíclicas que habrá que tomar con los objetivos de largo plazo de transformar la estructura productiva y el perfil de empleo en Venezuela. Necesariamente hay que derivar una porción importante de fondos para la crisis, al fortalecimiento de empresas existentes y creación de otras nuevas. Para ello debe diseñarse y desplegarse una política integral (con vinculación interinstitucional), que contemple apoyo técnico, financiero y una adaptación del sistema regulatorio (en especial la permisología y los impuestos) a las posibilidades de las empresas nacientes, micro y pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- **Comenzar desde el modelo de desarrollo productivo y la política de integración.** En este sentido, se trata de establecer cuáles son las ventajas competitivas de la economía local en un entorno de integración (fundamentalmente al MERCOSUR). Este análisis debe establecer opciones de desarrollo y de acciones para mejorar la situación competitiva de sectores y subsectores, asegurándoles una oportunidad de sobrevivir y crecer en el mercado ampliado. Todo esto bajo la premisa que la posibilidad de vender más a otros que lo que compramos afuera no es un problema ideológico. Muy por el contrario, se basa en la capacidad de ofrecer bienes o servicios que satisfagan apropiadamente los atributos establecidos por los clientes (precio, servicio, calidad, oportunidad de entrega, diseño, etc.). La estrategia de integración entonces no puede ser planteada desde lo ideológico-político, ignorando la racionalidad económica que priva en los actores de los países contraparte o, simplemente, no funcionará.
- **Articular la estrategia productiva y laboral.** La estrategia de desarrollo productivo debe evidenciar (en un paradigma de desarrollo basado en la acumulación de conocimiento y aprendizaje continuo), cuáles son las competencias a reforzar en la fuerza de trabajo local y los aspectos de la escuela básica y media que requieren también mejorarse para asegurar la formación profesional posterior.
- **Convocar a la participación de los actores involucrados.** Las estrategias a desarrollar (y muy especialmente las de integración internacional) pueden ser mejor diseñadas y desplegadas si se abre la participación de los directamente afectados (empresarios y trabajadores) a la negociación de políticas y de tratados y procesos de integración.

- **El acento sobre la calidad de la educación y la formación profesional.**
La calidad de la educación está en la base de la formación de competencias para las empresas que se requerirán en el siglo XXI. Para ello se requiere un mejoramiento drástico de contenidos, metodologías, docentes, que asegure un producto cualitativamente superior. Para ello habrá que evaluar y medir periódicamente la evolución de indicadores sobre el tema.

Bibliografía

Alonso, Osvaldo. "Situación Económico-Productiva de Venezuela: Implicaciones para los trabajadores y el movimiento sindical venezolano", FIM-Productividad, 2009.

Alonso, Osvaldo. Nuevas Formas de Propiedad y de Gestión de las Organizaciones en la Transición hacia el Socialismo del Siglo XXI. ILDIS (Ed.). Caracas, 2007.

Alonso, Osvaldo. "Integración al MERCOSUR: efectos potenciales en Venezuela en Sectores Competitivamente Vulnerables ILDIS, IDEGES (Ed.) Venezuela. Caracas, 2006.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Estadísticas de Comercio Exterior. En INTERNET: <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitio.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=> (2006)

Banco Central de Venezuela: Informe Económico. Información estadística en INTERNET: <http://www.bcv.org.ve/c1/Publicaciones.asp?Codigo=122&Operacion=2&Sec=True> , Caracas, 2009.

Díaz, Ana. "1,1 millones de desempleados registran en segundo trimestre". El Nacional, 5 de julio de 2009.

Guerra, J. La crisis global y su impacto en el mercado laboral y el movimiento sindical venezolano. ILDIS (Ed.), Caracas, 2009

Guerra, J.; Olivo, V. La crisis global y su impacto en Venezuela. ILDIS (Ed.), Caracas, 2009.

INE: Información Estadística, Indicadores de la Fuerza de Trabajo (vs. años). En Internet: <http://www.ine.gob.ve/hogares/SeleccionHogares.asp> , Caracas. 2009.

OIT. Trabajo decente para todos. En INTERNET: [http://www.ilo.org/global/About the ILO/Mainpillars/WhatIsDecentWork/langes/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatIsDecentWork/langes/index.htm), 2009.

Santos, Miguel A. Serie Diálogo Democrático. Programas sociales y tasas de participación laboral: ¿Por qué está cayendo el desempleo en Venezuela? ILDIS - A.C. Acuerdo Social (Ed.). Caracas. 2007.

SUNACOOOP. Sistema de Información Social de Cooperativas - SISCOOP, en Internet: <http://www.sunacoop.gob.ve>. Caracas, 2007.

UNESCO. EFA Global Monitoring Report. En Internet: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=36027&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html , 2008

UNESCO: Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Oficina Regional de Educación Para América Latina y El Caribe; Santiago, Chile, 1998.