UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

# LA POLITICA DE EMPLEO EN LA ZONA FRONTERIZA DEL ESTADO TÁCHIRA

Proyecto de Trabajo de Grado para optar al Título
De Especialista en Derecho del Trabajo
Línea de Investigación: Relaciones Laborales y Seguridad Social.

Autora: Nathalia Vanessa Peña Pulido
C.I. V- 16.231.236
Tutor: Pablo Pérez Herrera
Grado del Tutor: Especialista

San Cristóbal, 5 de Abril de 2016

**APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi carácter de Tutor del Trabajo de Grado presentado por la ciudadana **Nathalia Vanessa Peña Pulido**, para optar al Título de Especialista en Derecho del Trabajo, cuyo título es **"La Política de Empleo en la Zona Fronteriza del Estado Táchira"**, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

_____

Pablo José Pérez Herrera.

C.I. Nº V- 13.960.184

*“A dios, padre y señor, por cada día de vida que me regala. A mi familia, fuente de todo mi ser, los que impulsan cada día de mi vida, me motivan a ser mejor ser humano, soportan mis caídas y apoyan cada uno de mis sueños. Los Amo”.*

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

# LA POLITICA DE EMPLEO EN LA ZONA FRONTERIZA DEL ESTADO TÁCHIRA

Proyecto de Trabajo de Grado para optar al Título
de Especialista en Derecho del Trabajo
Línea de Investigación: Relaciones Laborales y Seguridad Social.

Autora: Nathalia Vanessa Peña Pulido.
Tutor: Pablo José Pérez Herrera.
Año: 2016

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad estudiar la política de empleo, sus características, alcance e importancia, para de esta manera lograr analizar la manera en que la gestión de gobierno es aplicada en Venezuela a través de la legislación, proyectos de gobierno e instituciones, específicamente los esfuerzos legales y políticos realizados en la zona fronteriza Táchira- Norte de Santander. Para ello se utilizó el método de investigación monográfico descriptivo, bajo el enfoque lógico deductivo, debido a que el estudio pretende dar una visión amplia de la política de empleo, partiendo de la concepción de política pública, para de esta forma concluir cuales son los instrumentos legales que en Venezuela marcan las directrices de la política de empleo y como esta afecta el mercado de trabajo, analizando su implementación en la zona fronteriza del Estado Táchira, específicamente en cuanto a la agenda a aplicar en base a variables geopolíticas propias del territorio, tales como vocación productiva, esfuerzos intergubernamentales, trabajadores inmigrantes, informalidad, mecanismos de capacitación, entre otros. La relevancia de este trabajo radica en la evaluación que realiza en cuanto a los logros de la política de empleo en una zona con características muy especiales, siendo la frontera Táchira- Norte de Santander un territorio dinámico por su actividad económica, social y cultural, que genera como consecuencia que presente necesidades especiales susceptibles de estudio y evaluación.

**Palabras clave:** política pública, política de empleo, frontera, gobierno, trabajo.

# ABREVIATURAS UTILIZADAS

| | |
|---|---|
| **ALBA** | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América |
| **CADIVI** | Comisión de Administración de Divisas |
| **CAN** | Comunidad Andina de Naciones |
| **CEPAL** | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| **COTATUR** | Corporación Tachirense de Turismo |
| **CRBV** | Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. |
| **EPS** | Empresas de Producción Socialista |
| **INE** | Instituto Nacional de Estadística |
| **INCE** | Instituto de Capacitación Educativa |
| **INCES** | Instituto de Capacitación y Educación Socialista |
| **LOT** | Ley Orgánica del Trabajo |
| **LOTTT** | Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras |
| **MERCOSUR** | Mercado Común del Sur |
| **MINTUR** | Ministerio del Poder Popular para el Turismo |
| **OEA** | Organización de Estado Americanos |
| **OIT** | Organización Internacional del Trabajo |
| **ONU** | Organización de Naciones Unidas |
| **OSET** | Observatorio Social del Estado Táchira |
| **PEA** | Población Económicamente Activa |
| **PIB** | Producto Interno Bruto |
| **PNUD** | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| **PYMES** | Pequeñas y Medianas Empresas Socialistas |
| **REPLAS** | Redes de Productores Libres y Asociados |
| **SAIME** | Servicio Administrativo Identificación Migratoria y Extranjería |
| **SUNDECOP** | Superintendencia de Costos y Precios Justos |
| **UCAT** | Universidad Católica del Táchira |
| **UNEFA** | Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada. |
| **UNET** | Universidad Nacional Experimental del Táchira |
| **UPSA** | Unidades de Producción Social Agrícolas |
| **UPTM** | Universidad Politécnica Territorial de Mérida |

# ÍNDICE GENERAL


| | Pág. |
|---|---|
| RESUMEN…….…….. | IV |
| ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS……..……. | V |
| INTRODUCCIÓN……. | 1 |
| CAPITULO I | |
| LA POLÍTICA DE EMPLEO…….. | 8 |
| 1.1. Orígenes de la Política Pública……. | 8 |
| 1.2.La Política de Empleo……. | 12 |
| 1.3.Alcance de la Política de Empleo…….. | 15 |
| 1.4. La Política de Empleo y el Proceso Social del Trabajo…… | 31 |
| CAPÍTULO II | |
| MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO…….. | 34 |
| 2.1. La Política de Empleo en el Marco Constitucional…… | 34 |
| 2.2. La Ley del Trabajo y la Política de Empleo……. | 35 |
| 2.3. Los Planes de la Nación y la Política de Empleo……... | 36 |
| 2.4. Legislación Nacional Conexa a la Política de Empleo……. | 44 |
| CAPÍTULO III | |
| VALORACIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA…….. | 54 |
| 3.1. La Política de Empleo en el Contexto Fronterizo……... | 54 |
| 3.2. La Política Pública y el Decisionismo Político……. | 61 |
| 3.3 Política pública versus Decisionismo Político…….. | 64 |
| 3.3.1.Decisionismo Político y la Política de Empleo…….. | 65 |
| CAPÍTULO IV | |
| LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ESTADO TÁCHIRA…….. | 72 |
| 4.1. Política de Empleo y Vocación Productiva……. | 76 |
| 4.2. Pobreza y Vocación Productiva…… | 77 |

4.2.1. Vocación Productiva y las Potencialidades de los Recursos Naturales…….. 83
4.3. Políticas de Empleo e Informalidad en Frontera…… 90
4.4. Acuerdos Internacionales, Política de Empleo y Frontera…… 96
4.5. Legislación Nacional y el Trabajador Inmigrante…….. 98
4.6. La Fuerza de Trabajo en Frontera…… 99
4.7. Capacitación y Política de Empleo……... 102
4.8. La Praxis Política y la Política de Empleo……... 106
CONCLUSIONES…….. 111
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS…… 122

NORMAS JURIDICAS EMPLEADAS…….. 133

# INTRODUCCIÓN

El Estado, desde filósofos griegos como Aristóteles y Platón hasta Tomas de Aquino consideraron que el fin máximo del este cuerpo político, social, económico y jurídico es conseguir el bien común basándose en principios de equidad, igualdad y justicia, dicho concepto es aun valido para nuestro sistema de Estados actual que tiene la tarea de garantizar el derecho al desarrollo de todos sus ciudadanos en un contexto cambiante, como retos que genera los procesos de globalización, desarrollo de telecomunicaciones, necesidad de interacción intergubernamental, entre otros.

Para el Estado lograr este fin sin duda tiene que estudiar cuáles son sus necesidades, proyectándose una estrategia para aplicarla y realizar finalmente una evaluación de los resultados obtenidos de esta meta; a estos pasos, vistos de manera simple, se les llama política pública, definiéndose como "el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada[1]".

El fin de la política pública es sin duda delimitar el problema y buscarle una solución con el fin último de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso y garantía de cumplimiento de los fines del Estado, entre los cuales se destaca de la salud, educación, trabajo, seguridad, entre otros[2]. Es por ello que el ámbito de la política pública corresponde generalmente a la rama de la gerencia política, y es aplicable desde lo local a lo regional.

El nacimiento de la política pública se puede explicar a partir de la nueva concepción del Estado, con "el nuevo espíritu del capitalismo" como lo

[1]LASWELL, H. (…) "Una Revisión del Proceso de las Políticas Públicas: De Laswell a Sabatier" (*Apud*. DeLeón Peter. (1997).). p. 6.
[2]KELLY, J. (2006). *Políticas Públicas en América Latina, Teoría y Práctica. El Estado, las instituciones y la gente.* Caracas. Editorial IESA. p. 63.

denominaron los autores Boltanski y Chiapello en su obra del mismo nombre del año 2002, que explica como el Estado liberal ha tenido la necesidad de "reinvertarse" y obtener un nuevo espíritu con el fin de mantenerse como modo de producción dominante del sistema, y es en este contexto que bajo el brazo de la ciencia política y de la administración pública nace la visión gerencial del Estado y en consecuencia las política públicas.

En los años cincuenta en Estados Unidos, naciente potencia del mundo y en medio del conflicto de la guerra fría, el politólogo Harold Laswell muestra la necesidad, previos trabajos de Henry Mintzber, de fusionar los conocimientos administrativos con el manejo del Estado para poder lograr un mejor rendimiento de este, es por ello que existe el debate de que si la política pública nace y se desarrolla dentro de la Administración Pública o dentro de la Ciencia Política[3].

Como observamos la política pública desde la visión politológica es el medio para la obtención de los fines del Estado, visto a este como un ser con vida propia, gerente de los asuntos de gobierno y de sociedad, de allí la importancia del aparato burocrático y el correcto funcionamiento del mismo. En consecuencia existe una gama bastante amplia de políticas públicas que el Estado debe desarrollar para conseguir sus fines, como políticas de salud, políticas educativas, políticas de seguridad, políticas de empleo, entre otras.

Las políticas de empleo son definidas de la siguiente manera:

> "... conjunto de acciones que apuntan a anticipar y corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subdesempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión

[3]PEREZ, W. (2013). *La Nueva Concepción de la Administración Pública*. Mérida. Coeditado por CODEPRE, Colecciones de Gobierno y Administración Pública y Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes. p. 6.

profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo[4]".

La política de empleo se encuentra estrechamente vinculada con el mercado de trabajo, la población económicamente activa (PEA), la vocación productiva, la pobreza, la desigualdad, los niveles de capacitación, el trabajo decente, productividad de un país y en fin todos aquellos elementos que se vinculan a la visión de trabajo como hecho social vital para garantizar el desarrollo tanto de la persona como delos fines del Estado.

Es por ello, entendiendo la vital importancia y vinculación que existe entre una buena política de empleo, la gobernabilidad y el desarrollo del individuo como derecho humano, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el Convenio C122 de Julio de 1964 referente a la política de empleo. Para los Estados que ratifican esta convención la política de empleo debe contar con tres elementos para considerarse apropiada.

Como primer elemento la política de empleo debe garantizar un trabajo para todas aquellas personas aptas para trabajar y que busquen emplearse, en segundo lugar dicho trabajo que el Estado debe garantizar debe ser productivo, es decir, generar suficiente bienestar económico para la persona de acuerdo a las características del mismo y por último debe ser elegido libremente por el individuo.

En función de estos tres elementos que son mandato de la comunidad internacional, a través de la OIT, para los países miembros que ratifican dicho convenio mediante sus mecanismos legales, convenios, tratados, planes de gobierno, acuerdos, en fin todas sus herramientas, se generan internamente políticas de empleo domesticas tanto activas como pasivas.

[4]FREYSSINET, J. (…) "Políticas de Empleo". (*Apud.* Julio Neffa (2001).). p. 11.

Dentro de esta clasificación de políticas de empleo, las activas son aquellas que no solo buscan promover y aumentar la demanda del trabajo decente disminuyendo así el desempleo, sino también crear empleos de diversos tipos dirigidos a las necesidades propias de la población.

Las políticas de empleo pasivas, por su parte, están enfocadas en políticas sociales garantizando subsidios a la población desempleada en un momento de una contingencia por corto plazo para que el desempleado no caiga en situación de pobreza en el momento de desocupación.

Tanto las políticas activas como las pasivas son parte de un todo y tienen un mismo fin, garantizar el pleno empleo en un mercado de trabajo, en donde se aproveche el capital humano de acuerdo a sus aptitudes en el contexto social, económico, cultural y ambiental en el que hace vida.

Comprendiendo la importancia del estudio de las políticas de empleo, como instrumento garante del buen funcionamiento del mercado de trabajo de un país, se hace necesario el estudio del marco jurídico que soporta esta acción gubernamental en Venezuela, país con características propias en cuanto a su composición social, económica, política, gubernamental y cultural.

Ante este panorama la investigación pretende profundizar en las características jurídicas que presenta la política de empleo en Venezuela, sus fines, alcance, objetivos, enfatizando en aquellas que son aplicadas en la zona fronteriza Táchira- Norte de Santander, por ser esta frontera una zona con características particulares en cuanto a los elementos que lo conforman, haciendo necesario que el gobierno plantee sus directrices tomando en cuenta estas particularidades, a fin de tener resultados exitosos.

Resulta prudente ahondar sobre el contexto jurídico en el cual se van a desarrollar estas políticas de empleo y cuáles serán sus consecuencias en el

mercado de trabajo que hace vida en frontera del Estado Táchira, para de esta manera finalmente determinar mediante el análisis cual ha sido su alcance, coherencia con las necesidades de la Nación, de la población afectada y si finalmente si el gobierno rector de los asuntos del Estado ha tenido éxito en sus objetivos.

El desarrollo de las relaciones bilaterales y multilaterales ha sido uno de los principales objetivos del gobierno actual, quien ha mostrado una clara intención de fortalecer la integración de Venezuela con otros actores gubernamentales del sistema, sin embargo cabe destacar que la proyección de la nueva política exterior del país ha conllevado al alejamiento de Estados que históricamente han tenido lazos de alianza con Venezuela, siendo este el caso de Colombia.

Considerando la vinculación geopolítica, cultural, social y económica existente entre Venezuela y Colombia, resulta interesante evaluar cómo ha sido manejada en teoría y práctica la política de empleo en la zona fronteriza de Táchira- Norte de Santander, comprendiendo que la dinámica en esta zona es natural, independientemente de las acciones que tomen los gobernantes de turno.

Se presenta en consecuencia una investigación monográfico descriptivo, bajo el enfoque lógico deductivo, que en primer lugar determinará de manera amplia el concepto de políticas públicas, específicamente las dirigidas al empleo, y la influencia de estas en el cumplimiento de los fines del Estado; su alcance, planteamiento y aplicación, para luego lograr precisar la influencia y logros de la política de empleo en el mercado de trabajo que hace vida en la frontera Táchira-Norte de Santander.

Este tema ha sido seleccionado debido a que los actores que hacemos vida en el Estado Táchira debemos necesariamente sentirnos vinculados con los esfuerzos que se realizan para lograr un mejor funcionamiento fronterizo, siendo este tema tan profundo y dinámico que a pesar de la larga data del estudio de la

zona, la gama de investigaciones ya realizadas y los múltiples esfuerzos del gobierno venezolano y colombiano con respecto al tema, la frontera Táchira- Norte de Santander enfrenta hoy en día diversos retos que se convierten en un imperante tema de estudio.

Esta situación se ha evidenciado con las problemáticas que han surgido producto de la crisis económica que enfrenta el país, que ha generado y mostrado que es de vital importancia que el gobierno enfoque parte de su atención en los municipios fronterizos del Estado Táchira, en donde hacen vida venezolanos y colombianos que requieren esfuerzos de los directores del país que tiene la responsabilidad de garantizar las condiciones óptimas para el desarrollo de esta población, teniendo además esta zona especial importancia en su aporte del aparato económico del país y las relaciones bilaterales de este.

Tomando en consideración el contexto arriba planteado resulta interesante preguntarse ¿Qué son las políticas de empleo?,¿Cuál es el alcance de las políticas de empleo?, ¿Actualmente en Venezuela cuales son los instrumentos legales que liderizan la política de empleo?, ¿Cómo se aplican las políticas de empleo en la frontera del Estado Táchira?, ¿Cuáles son los desafíos que presentan la política de empleo en Venezuela y específicamente en la frontera Táchira- Norte de Santander?.

Para responder a estas interrogantes es necesario adentrarse en la investigación teórica y definir claramente cuáles son los conceptos que enmarcan la política pública, específicamente para nosotros la concerniente a la política de empleo en Venezuela, y observar cuales han sido los resultados de la aplicación de la misma, tomando como referencia espacial la zona fronteriza del Táchira, observando como premisa que la dinámica comercial y social de este territorio se ha visto seriamente afectado por decisiones de gobierno en los últimos años, agravándose esta situación cada día.

El decaimiento de la zona en estudio, desde la perspectiva económica y social, nos hace reflexionar acerca de los esfuerzos y resultados gubernamentales en cuanto a la garantía del correcto funcionamiento del mercado de trabajo, haciéndose necesario un estudio enfocado en dicho tema que vislumbre respuestas a este problema.

A partir de esta situación se plantea como objetivo general de la presente investigación el análisis de la política de empleo en la zona fronteriza del Estado Táchira, a partir delos objetivos específicos que pretenden:

1.1 Determinar que es una política pública y cuáles son sus características, elementos y ámbito de aplicación.

1.2 Precisar que es la política de empleo y sus características.

1.3 Reconocer cuales son principales instrumentos legales en Venezuela que formulan e implementan la política de empleo en el Estado.

1.4 Valorar la aplicación de la política de empleo en Venezuela.

1.5 Examinar el desarrollo de la política de empleo en la zona fronteriza del Estado Táchira.

Como investigación predominantemente descriptiva primer lugar se determinará que son las políticas públicas y su influencia en el cumplimiento de los fines del Estado; su alcance, su planteamiento y su aplicación. En segundo lugar se precisará que es la política de empleo para de esta manera poder determinar cuáles son sus elementos básicos y su influencia en el derecho al trabajo.

Considerando que el concepto de política de empleo se tendrá la capacidad de reconocer los instrumentos legales e instituciones que en Venezuela direccionan dicha acción de gobierno, para de esta manera entrar las bases que muestren los aciertos y debilidades de la política de empleo en la zona fronteriza de Táchira- Norte de Santander, utilizando como fuente el estudio realizado por el Observatorio Social del Estado Táchira (OSET) dependiente de la Universidad Católica del Táchira (UCAT) en su publicación titulada El Táchira en Cifras 2013.

# CAPÍTULO I
# LA POLÍTICA DE EMPLEO.

## 1.1. Orígenes de la Política Pública.

La concepción que sustenta la existencia del Estado, desde filósofos griegos como Aristóteles y Platón hasta Tomas de Aquino, se encuentra vinculado con el bien común, el orden social y el desarrollo del individuo que en hace vida, basándose en principios de equidad, igualdad y justicia, dicho concepto es aún valido para nuestro sistema de Estados actual que tiene la tarea de garantizar el derecho al desarrollo de todos sus ciudadanos.

Para lograr este fin sin duda tiene que evaluar cuáles son sus necesidades y los problemas sociales que se le presentan, proyectarse una estrategia, aplicándola y realizando una evaluación de los resultados obtenidos de esta meta; a estos pasos, vistos de manera simple, se les llama política pública, definiéndose como "el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada[5]".

El fin de la política pública es sin duda delimitar el problema y buscarle una solución con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso y la garantía de la salud, educación, trabajo, seguridad, entre otros[6]. Es por ello que el ámbito de la política pública corresponde generalmente a la rama de la gerencia política, y es aplicable desde lo local a lo regional.

Es a partir de la nueva concepción del Estado, con "el nuevo espíritu del capitalismo" como lo denominaron los autores Boltanski y Chiapello en su obra del mismo nombre del año 2002, se explica cómo el Estado liberal ha tenido la necesidad de "reinvertarse" y obtener un nuevo espíritu con el fin de mantenerse

[5]LASWELL, H. (…) 1956 "Una Revisión del Proceso de las Políticas Públicas: De Laswell a Sabatier" (Apud. DeLeón Peter. (1997)). 1956 p.6.
[6]KELLY… Op. Cit. p. 63.

como modo de producción dominante del sistema, y es en este contexto que bajo el brazo de la ciencia política y de la administración pública nace la visión gerencial del Estado y en consecuencia de las política públicas.

En los años cincuenta que en los Estados Unidos, naciente potencia del mundo y en medio del conflicto de la guerra fría, que el politólogo Harold Laswell muestra la necesidad, previos trabajos de Henry Mintzber, de fusionar los conocimientos administrativos con el manejo del Estado para poder lograr un mejor rendimiento de este, es por ello que existe el debate de que si la política pública nace y se desarrolla dentro de la Administración Pública o dentro de la Ciencia Política[7].

Previo a la existencia de la política pública como concepto sin duda existía la administración pública, que se encarga de ejecutar las decisiones del gobierno, sustentadas en el principio de legalidad y competencia que otorga el marco legal del país en el cual el gobierno hace vida, sin embargo no existía el estudio que definiera de donde nacía esa decisión política o bajo que fines.

Es por ello que, alejados de otros intereses como los sociales o los políticos, la política pública define "el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada[8]", con el fin de que estas decisiones que se toman y que serán ejecutadas por el aparato administrativo tengan una lógica que permitan la gerencia del Estado.

Esta diferenciación tiene sentido cuando hacemos una necesaria separación entre el gobierno y el Estado. El gobierno es el grupo de personas que en un momento determinado dirige al Estado y a las instituciones, es la que materializa el fenómeno político mediante la aceptación de una autoridad a las que

[7]PEREZ, W (2013). *La nueva concepción de la administración pública.* Mérida. Coeditado por CODEPRE, Colecciones de Gobierno y Administración Pública y Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes. p. 77.
[8]LASWELL… Op. Cit. p.6.

la población se somete para que dirija la acción de gobierno. Norberto Bobbio define al gobierno como "…el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad[9]".

Es por ello que las políticas públicas generalmente se plantean en función a un periodo de gobierno, y determinan el campo de acción, objetivos y metas del Estado, y lo interesante es evaluar el logro y seguimiento de las mismas al finalizar el periodo de mandato, entendiendo que en algunos casos las políticas públicas se convierten en políticas de Estado, es decir que van a perdurar en el tiempo independientemente del gobierno de turno.

El Estado acoge muchas definiciones y teorías que le dan un significado, sin embargo tomaremos la concepción de Estado Moderno de Weber que lo define de la siguiente manera: "…es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legitima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores…[10]".

Esta definición de Webber nos deja ver que el Estado cuenta con tres elementos característicos, un territorio determinado, un aparato de gobierno y una base legal que le permite detentar el poder, siendo el gobierno solo un elemento del Estado que se encarga de su administración y toma de decisiones en función del bienestar de sus ciudadano para su momento de poder.

Esta conceptualización previa nos sirve para comprender porque el gobierno es el que tiene dentro de sus funciones la toma de decisiones que se materializan acciones o directrices que son cumplidas por la administración pública y que pretenden el cumplimiento de sus objetivos y solución de problemas para un periodo de mandato determinado.

---

[9]BOBBIO, N. "Diccionario de la política" (*Apud,* Meier H (2006)) p. 17.
[10]WEBBER, M. "Comprender el Estado" (*Apud,* Ramos A (1999)). p.204.

De esta manera entendemos que “Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas[11]”. Por lo que vemos que la estas decisiones se encuentran naturalmente vinculadas al poder ejecutivo como regente de las decisiones del país durante su mandato, siendo “…las políticas públicas… el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan solucionar esas situaciones o –al menos– llevarlas a niveles manejables[12]”.

Como observamos la política pública entonces tiene alta vinculación con la obtención de los fines del Estado, visto a este como un ser gerente de los asuntos de gobierno y de sociedad y de allí la importancia del aparato burocrático en el correcto funcionamiento del mismo“…las “Políticas Públicas” no son un fin en sí mismas, sino que son un medio (utilizado por el Gobierno de turno) para dar respuesta a una problemática social específica: las “situaciones socialmente problemática[13]”. Es por ello que existe una gama bastante amplia de políticas públicas que el Estado debe desarrollar para conseguir sus fines, como políticas de salud, políticas educativas, políticas de seguridad, políticas de empleo, entre otras.

Dentro de estas situaciones socialmente problemáticas que se presente en todo Estado se encuentran, entre otros, el desempleo, la pobreza, la productividad de un país, flagelosque los ciudadanos viven colocándolos en una situación de vulnerabilidad y que los gobiernos deben afrontar con el fin de poder dar a los ciudadanos una buena calidad de vida, derecho al desarrollo y bien común.

---

[11] SALAZAR, C. Dossier. *La definición de Política Pública.* P. 47. [Artículo en línea]. Fecha de consulta 12 de Abril de 2015. Disponible en:http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

[12]SALAZAR… Op. Cit. P. 49.

[13] SALAZAR… Op. Cit. P. 49.

La Constitución de 1999 señala en su artículo ochenta y siete, en el título que hace referencia a los derechos sociales, que el Estado debe garantizar que toda persona tenga una ocupación productiva vinculando el empleo con la existencia digna y decorosa, exponiendo en el preámbulo de la carta magna uno de los fines supremos del Estado es el derecho al trabajo.

Es por ello que dentro de las directrices que establece el Estado en la búsqueda del bien común y del cumplimiento de sus fines se encuentra el derecho del trabajo. El trabajo es consagrado como un derecho humano por el Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y debe ser tutelado y garantizado por todos los Estados del mundo con el fin de brindar al individuo el derecho a desarrollar sus capacidades y obtener los bienes materiales y recursos necesarios para su subsistencia, superando de esta manera la miseria y generando sociedades productivas.

En función de este importante objetivo, los Estados establecen dentro de sus políticas públicas específicamente la política de empleo, definida como:

> "... conjunto de acciones que apuntan a anticipar y corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subdesempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo[14]".

## 3.2 **La Política de Empleo.**

La política de empleo se encuentra inmersa dentro de una de las tareas más importantes de los gobiernos, entendiendo que es a través de un empleo digno, protegido y garantizado, con el fin último de desarrollo del individuo; "el

[14] FREYSSINET, J. (…) "Políticas de Empleo". (*Apud.* Julio Neffa (2001)). p. 11.

concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos[15]".

Considerando su concepto, entendemos que la política de empleo se va a destinar directamente con el mercado de trabajo y la población económicamente activa (PEA), planteándose un "conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo[16]", "…las políticas directas influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo e incluyen medidas como las remuneraciones, la cobertura de la seguridad social y la construcción de oportunidades de inserción para grupos específicos".[17]

"…las políticas de empleo realizan recomendaciones sobre objetivos acordados a nivel sectorial o nacional y el modo de alcanzarlos; el análisis del marco macroeconómico; los ajustes a las políticas e instituciones del mercado de trabajo, los sectores de crecimiento y las estrategias de inversión sectorial (el aspecto del trabajo relacionado con la demanda); el desarrollo de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas; y las cuestiones relativas al desarrollo de los recursos humanos (el aspecto del trabajo relacionado con la oferta), mejorando la calidad del empleo y promoviendo normas y reglas internacionales[18]".

---

[15]FREYSSINET, J. (…) "Políticas de Empleo". *Apud.* (Julio Neffa (2001)). p. 11.
[16] FREYSSINET… Op. Cit. P. 49.
[17] FREYSSINET… Op. Cit. P. 49.
[18]OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa programas de la OIT. Políticas de Empleo.* [Artículo en línea]. Fecha de consulta 12 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_141385.pdfp. 2.

La política de empleo, al ser un fin exclusivo y necesario del gobierno en función del desarrollo de los individuos y del Estado, va a influir directamente la vocación productiva, la pobreza, la desigualdad, los niveles de capacitación, el trabajo decente, la producción de un país y en fin todos aquellos elementos que se vinculan a la visión de trabajo como hecho social vital para garantizar el desarrollo tanto de la persona como del país en el que hace vida.

Es por ello, entendiendo la vital importancia y vinculación que existe entre una buena política de empleo y el desarrollo del individuo como derecho humano, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el Convenio C122 de Julio de 1964 referente a la política de empleo. Para los Estados que ratifican esta convención la política de empleo debe contar con tres elementos.

Como primer elemento la política de empleo debe garantizar un trabajo para todas aquellas personas aptas para trabajar y que busquen emplearse, en segundo lugar dicho trabajo que el Estado debe garantizar debe ser productivo, es decir, generar suficiente bienestar económico para la persona de acuerdo a las características del mismo y por último debe ser elegido libremente por la persona.

En función de estos tres elementos que son mandato de la OIT para los países que lo ratifican que los Estados, mediante sus mecanismos legales, convenios, tratados, planes de gobierno, acuerdos, en fin todas sus herramientas, generan políticas de empleo tanto activas como pasivas.

Esta clasificación de políticas de empleo activas son aquellas que no solo buscan promover y aumentar la demanda del trabajo decente disminuyendo así el desempleo, sino también busca crear empleos diversos dirigidos a las necesidades propias de la población, como por ejemplo “empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrado ante el

sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo determinado y con un horizonte de mediano y largo plazo[19]".

Por otra parte las políticas de empleo pasivas están enfocadas en políticas sociales proporcionando subsidios a la población desempleada, estando enfocadas en un momento de una contingencia a corto plazo para que el desempleado no caiga en situación de pobreza en el momento de desocupación. "Son por lo general políticas puntuales y focalizadas, dirigidas a la fuerza de trabajo más vulnerable y precaria. Lo que las caracteriza es tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar ocupación a toda la PEA[20]".

Es de resaltar que la tanto las políticas activas como las pasivas son parte de un todo y tienen un mismo fin y es garantizar el pleno empleo en un mercado de trabajo, en donde se aproveche el capital humano de acuerdo a sus aptitudes y en el contexto social, económico, cultural y ambiental en el que hace vida.

## 1.3 Alcance de la Política de Empleo.

El mercado de trabajo de un Estado especifico no se encuentra aislado de las circunstancias, proyectos y metas del Estado en general, esto quiere decir que el mercado de trabajo tiene una estrecha vinculación con la capacidad de un país de alcanzar sus fines por ejemplo en cuanto al desarrollo de su aparato productivo, su posicionamiento internacional,el bienestar social de sus ciudadano, el desarrollo del capital humano, intelectual, tecnológico, entre otros, esto debido a que el trabajo es un elemento esencial tanto para la sociedad como para la capacidad productiva de un país.

[19]OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO… Op. Cit. Pág.12.
[20]OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO… Op. Cit. Pág.13.

Es por ello que dentro del conjunto de políticas públicas que establece el gobierno se encuentran necesariamente las políticas de empleo, entendidas como el "... conjunto de acciones que apuntan a anticipar y corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subdesempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo[21]".

Entendiendo entonces el concepto de políticas de empleo podemos ver que es el gobierno de turno que en la ejecución de sus objetivos a través de las distintas políticas públicas debe mediante las mismas establecer aquellas acciones gubernamentales se enfocan en el mercado de trabajo, ya sea porque debe crear las condiciones necesarias para brindar a los ciudadanos de todo nivel educativo y económico la capacidad de obtener un ingreso digno con las protecciones de ley como por ejemplo la seguridad social.

También brindar la protección económica en caso de alguna contingencia o eventualidad se pierda el empleo, y por otro lado debe igualmente garantizar un aparato productivo adecuado para abastecer las necesidades del país, incrementar el producto interno bruto del Estado, garantizar su posicionamiento dentro del mercado internacional y como fin último elevar la calidad de vida del ciudadano mediante el trabajo disminuyendo los niveles de pobreza.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Convenio C122, adoptado en Ginebra el 09 de Julio de 1964, la política de empleo que los Estados partes se comprometen en ejecutar debe contar necesariamente con tres elementos, en primer lugar debe garantizar que va a existir un trabajo para todas aquellas personas que sean aptas para un empleo y que busquen trabajo, en

[21]FREYSSINET, J. (…) "Políticas de Empleo". *Apud* (Julio Neffa (2001)). p. 11.

segundo lugar dicho trabajo deber ser productivo y por último el mismo debe ser elegido libremente y por ello los Estados deben crear planes de capacitación y educación adecuados para que el individuo tenga las aptitudes y competencias necesarias para el empleo, sin ningún tipo de discriminación por raza, sexo, religión, opinión política[22].

En los años ochenta la visión de los Estados en cuanto a las medidas para disminuir el desempleo era totalmente diferente, para la época el mundo se encontraba en un momento en donde el proceso de globalización en nacimiento de la mano con el crecimiento de los procesos tecnológicos, la competitividad de los Estados dentro del concierto internacional era inminente así el proceso de industrialización de países en desarrollo, vinculando entonces el empleo con la inversión, especialmente con la Inversión Extranjera Directa, dando especial importancia al sector privado como elemento esencial de la tasa de empleo de un país y en donde el Estado tenía la más limitada participación, solo siendo el garante de la libre oferta y demanda basada en teorías liberalistas.

Sin embargo los retos de la sociedad globalizada, la crisis económica mundial de comienzo del siglo XXI, los retos referentes a la necesaria conexión entre el trabajo y el medio ambiente, la necesidad de garantizar el empleo a los jóvenes, los retos que presenta la deslocalización, entre otros desafíos[23], ha hecho necesario para los Estados intervenir en ciertas reglas del juego del mercado que garanticen un empleo decente, basándose en las ideas Keynesianas de la postguerra de los años treinta.

---

[22]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio C122. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 15 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267

[23] OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO. *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa, Programas de la OIT*. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 15 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_141385.pdf

En consecuencia de la necesidad de los Estado, las Regiones y el Mundo de garantizar un crecimiento más equitativo y razonable se crean iniciativas como el “Marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado” adoptado por el Grupo de los 20 (G20) en el 2009 y el “Pacto Mundial para el Empleo” como producto de la Conferencia Internacional del Trabajo del mismo año.

Ambos documentos, en acuerdo de presidentes, sector empresarial y trabajadores, ven la necesidad de la intervención del Estado y de los organismo interestatales de desarrollar y fomentar políticas de empleo que vayan en función de la protección del ciudadano, es decir brindar protección social ante la inminente necesidad del momento de recuperación económica de los Estados y el crecimiento del mercado de trabajo que principalmente está conformado por jóvenes y mujeres[24].

En ese momento se pudo observar que el empleo decente tendría ante si los retos propios de una población mundial en crecimiento, países con desaceleraciones económicas y economías emergentes, todos ellos enmarcados en un momento de desarrollo de un globalizado.

Vemos entonces como es en este contexto que las políticas de empleo deben analizarse, planificarse, aplicarse y evaluarse. Se debe hacer la distinción que la sociedad internacional y los organismos internacionales como la OIT ven que las políticas de empleo son aquellas que garantizan un trabajo decente, productivo e incluyente, pero es necesario establecer que las políticas de empleo según su clasificación se dividen en activas y pasivas.

Las políticas de empleo activas son las que normalmente conocemos, haciendo referencia a “diversos instrumentos y programas con los que se busca alternativa o complementariamente disminuir el desempleo, aumentar el empleo y

[24] CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Pacto Mundial para el Empleo”. 2009.

los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas del desempleo y apoyar a los ocupados en riesgo de desocupación.

Las distintas políticas ofrecen diversas vías de lograr estos objetivos, las cuales se basan en un diagnóstico de la raíz del problema que motiva la intervención[25]". Observamos que las políticas de empleo activas son aquellas que no solo buscan promover y aumentar la demanda del trabajo decente disminuyendo así el desempleo, sino también busca crear empleos diversos dirigidos a las necesidades propias de la población, como por ejemplo "empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrado ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo determinado y con un horizonte de mediano y largo plazo[26]".

Basado en las ideas de Keynes, la política de empleo activa nace en Suecia luego de la segunda postguerra, momento en el que la máxima liberalista de *"laissez faire, laisez passer"* bajo el pensamiento económico de Adam Smith no da respuesta a los niveles de desempleo de países en recuperación económica, es entonces cuando el Estado ve la necesidad de "reinventarse" y brindar protección a través del estímulo de la creación de empleo y la inserción laboral[27], observando que igualmente estas acciones macroeconómicas serian un impulso para la productividad del Estado y en consecuencia el crecimiento de su competitividad.

Las políticas de empleo activas promueve, en principio, cinco tipos de programas prioritarios; en primer lugar busca cooperar a la búsqueda de empleo y programas de colocación para aquel sector que se encuentra desocupado. En segundo lugar promueve la capacitación de los ciudadanos para que puedan

---

[25] BUCHELI, M. (2005). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Las políticas activas del mercado de trabajo*. Uruguay. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 20 de Abril de 2015. Disponible en:http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S054220_es.pdf?sequence=1. p. 13.

[26] NEFFA, J. (2011). "Políticas de Empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes", *Revista Empleo, desempleo & políticas de empleo.* Cuarto Trimestre, Nº 8. p. 12.

[27] Ibidem.

obtener un empleo de su preferencia y necesidades, siendo primordial para ello el fomento del capital humano.

En tercer lugar insta al desarrollo del autoempleo, en este punto es necesario resaltar que los esfuerzos de la comunidad internacional por el desarrollo del empleo digno acontecidos en el año 2009 señalan la necesidad del apoyo de las pequeñas y medianas empresas con el fin de dinamizar las economías de los Estados fomentando la creación de nuevos puestos de trabajo e incentivando a los emprendedores mediante por ejemplo beneficios fiscales a emplear a individuos en estado de desocupación, siendo apoyo un elemento esencial para las políticas de empleo activas. Por otro lado las políticas de empleo activas buscan que los Estado por iniciativa propia genere empleo[28].

Dentro de estas políticas activas también existe una subdivisión, distinguiendo entre las políticas de demanda y las políticas de oferta. Las políticas de demanda son aquellas que están formuladas con el objeto de promover la inserción laboral, por ejemplo mediante incentivos fiscales, económicos, entre otros, y están orientadas especialmente a aquellos grupos vulnerables como por ejemplo las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres, entre otros, estas políticas en el modelo americano son llamadas *Work faire Americano,* que consiste en "programas de política de empleo comienzan a implementarse en los años 70 en los EEUU, y podemos caracterizarlos básicamente como un tipo de medidas dirigidas principalmente a aquellos individuos y colectivos con riesgos de exclusión social[29]".

---

[28]BUCHELI, M. (2005). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Las políticas activas del mercado de trabajo*. Uruguay. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 20 de Abril de 2015. Disponible en:http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S054220_es.pdf?sequence=1 . p.13.

[29]MARTÍNEZ, A. "La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social".*Revista Portularia*, volumen VIII, núm. 2, 2008, España. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 25 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/1610/161015991005.pdf . p.118.

Mediante estas iniciativas el Estado se garantiza además el desarrollo de estas personas que por ciertas limitaciones son objeto de exclusión. Las políticas de oferta tienen vinculación con la capacitación de los trabajadores de un Estado, de manera que tengan la calificación y sean aptos para las necesidades de los empresarios del país[30], es por ello que vemos que es de suma importancia los planes que busca formar profesionales tanto universitarios como técnicos con el objeto de obtener fuerza de trabajo competitiva y calificada para los planes de desarrollo del país.

Podemos concluir entonces que las políticas de empleo activas son todas aquellas iniciativas por parte del gobierno para generar empleo, ya sea mediante el trabajo subordinado coordinando la reinserción o capacitando a la población para hacerla competitiva en el mercado de trabajo o fomentando el autoempleo mediante el apoyo al emprendedor, elemento este que la sociedad internacional señala como clave para poder cumplir con las necesidades del mercado de trabajo actual, siendo el gasto público que se utiliza para la aplicación de estas políticas un gasto activo enfocado en servicios públicos de empleo, capacitación profesional, empleo subsidiado, entre otros.

Por otro lado existen las políticas de empleo pasivas, que están enfocadas en políticas sociales proporcionando subsidios a la población desempleada, estando enfocadas en un momento de una contingencia a corto plazo para que el desempleado no caiga en situación de pobreza en el momento de desocupación. “Son por lo general políticas puntuales y focalizadas, dirigidas a la fuerza de trabajo más vulnerable y precaria. Lo que las caracteriza es tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las

[30] TOBES, P. El desarrollo de las políticas activas en España”: un análisis de los planes de acción para el empleo.. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 30 de Abril de 2015.http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/Revista/numeros/36/informes1.pdf

personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar ocupación a toda la PEA[31].

El origen de la política pasiva de empleo para la profesora de la Universidad Autónoma de Madrid, Laura Pérez Ortiz, se remonta a la primera década del siglo XX y nace como acción sindical en Suiza desde donde se creó un seguro de desempleo de carácter voluntario. Esta iniciativa de seguros de desempleo se fue extendiendo en toda Europa y es en una acción sindical inglesa que el seguro por desempleo pasa a ser un plan estatal. Años después el mismo gobierno británico instauraría dentro de sus instituciones, basándose en el modelo Keynesiano, un organismo encargado de gestionar este seguro de desempleo que se convertiría en un aporte de carácter obligatorio para todos los trabajadores activos y cuyas cotizaciones serían parte de un fondo de desempleo[32].

Vemos entonces como las políticas de empleo pasivas constituyen un gasto presupuestario para el Estado debido a que las mismas forman parte de la seguridad social de la población económicamente activa (PEA), es decir es un gasto pasivo, y en consecuencia de ello debe estar muy bien delimitada, especialmente en cuanto al tiempo de la contingencia, los requerimiento para poder gozar de la misma, la edad de la persona, su formación profesional, su experiencia, debido a que debería estar enmarcada en un tiempo delimitado y preferiblemente corto para no perder su naturaleza “protectora” ante un momento determinado de desempleo y pase a ser un gasto publico de carácter social.

Cabe destacar que las políticas de empleo configuran un todo, es decir existe una vinculación y una necesaria coexistencia entre las políticas activas y las pasivas, cuando el estado permite un subsidio a los desempleados por ejemplo les permite a ellos aumentar su capacitación mediante programas de políticas activas

[31] NEFFA…Op. Cit. p.13.
[32] PÉREZ, J. Política laboral española. Políticas pasivas. Universidad Autónoma de Madrid. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 01 de Mayo de 2015. Disponible en: https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/laurap/POL11/T10-Politicaspasivas.pdf

y de esta manera tener mayores competencias para su reinserción en el mercado de trabajo.

Otro ejemplo de la cohesión entre ambas políticas las explica Julio Neffa cuando señala que si un trabajador hace uso de la política activa de pasantías de formación pero las mismas no permiten finalmente un empleo las mismas solo servirían para ayudar al desocupado y terminaría siendo una política pasiva[33]. Entendemos entonces como los gobiernos deben aplicar ambas políticas de manera concatenada e interrelacionada, de manera que al actuar mancomunadamente logren un verdadero Estado de Bienestar para la PEA.

Ahora bien, visto que la política de empleo es aquella que de manera activa o pasiva tiene como logro final el pleno empleo de la población económicamente activa, es necesario resaltar que dicho trabajo debe contar con las características de un empleo decente. Bien lo señala las Nacionales Unidas a través de la Asamblea General ya desde 1990 resalta la importancia de que el trabajo sea productivo y decente[34].

A partir de esta idea de trabajo decente existen una serie de declaraciones de la comunidad internacional y de las comisiones tripartitas que destacan la importancia del trabajo decente, tales como palabras en la Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el año noventa y nueve, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, el Pacto Mundial para el Empleo del año 2009, y es que con la crisis económica y financiera del 2008, en la que los niveles de desempleo alcanzaron cifras muy elevadas, lo que evidenció la íntima relación entre la estabilidad económica de los Estado y los niveles de empleo, siendo a

[33] NEFFA… Op. Cit. p. 14.
[34]OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. 2012 . [Publicación en línea]. Fecha de consulta 01 de Mayo de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf . p. 12.

partir de entonces un compromiso de los países el garantizar un empleo decente para entre otros cosas poder cumplir con los objetivos del milenio, especialmente en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

Cabe destacar que el trabajo decente incluye a todo tipo de trabajadores, tanto aquellos trabajadores insertos en la economía formal como la informal, así como los trabajadores independientes y los trabajadores a domicilio. Es por ello que existen parámetros que determinan cuales son las condiciones necesarias para que un empleo cumpla con las condiciones determinadas para ser considerado decente; en la Décimo Octava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo llevada a cabo en diciembre de 2008 se establecieron los siguientes parámetros para el trabajo decente en México que toman parámetros internacionales para determinar los ejes de este concepto.

En primer lugar se encuentra el acceso al empleo o las oportunidades de empleo, entre ellos se incluye tanto al trabajo reconocido como al informal, la relación entre el empleo y la población por lo que toma edades comprendidas entre los 15 y los 64 años, los niveles de ingreso de la población ocupada, el tiempo de trabajo y los que buscan empleo[35].

En segundo lugar la seguridad en el empleo, que establecen medidores de las condiciones en los centros de trabajo y entre estos tres indicadores, los asegurados en el trabajo, los accidentes y las enfermedades de trabajo. Los derechos laborales, que implica el cumplimiento de la legislación laboral del Estado, incluyendo la equidad de género, eliminación del trabajo infantil, del trabajo forzoso; y por último el Dialogo Social, que determina todo lo referente a la negociación entre patrón y trabajador, los derechos sindicales, el derecho a huelga

[35] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Situación del trabajo decente en México”. Boletín semestral, año I, núm. 1. Septiembre 2013. ]. Fecha de consulta 01 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-mexico/documents/genericdocument/wcms_230532.pdf

y derecho a celebrar contratos colectivos. Evaluaremos cada uno de estos aspectos a continuación:

- La oportunidad de empleo: Para poder determinar la oportunidad de empleo es necesario tomar en cuenta tres variables, la población económicamente activa (PEA) o población que integra la fuerza de trabajo, la tasa de empleo u ocupación y la tasa de desempleo. La tasa de empleo es aquella que va a medir la PEA en proporción conlas personas con una ocupación permitiendo de esta manera determinar cuántas personas en edad de trabajar se encuentran activas e igualmente su edad y sexo. La OIT señala la importancia de establecer las horas trabajadas debido a que esto va a distinguir entre el empleo y la ocupación, la diferenciación es muy relevante pues se puede decir que una persona está ocupada si trabaja más de una hora al día, sin importar inclusive si lo hace de manera continua o si es de forma esporádica lo que en este probablemente se trataría de un trabajo informal.

  Existe otra crítica a esta tasa de empleo debido a que la misma refleja resultados totales sin tomar en cuenta la diferenciación en la empleabilidad por género, situación que es un tema de estudio para el derecho del trabajo, debido a que en los países en proceso de desarrollo existe una gran diferencia entre el números de mujeres y de hombres activos, la incorporación femenina a los puestos de trabajo suele ser baja, y tampoco toma en cuenta tipos de trabajo que realiza generalmente la mujer, como por ejemplo el cuidado del hogar, de los ancianos, la preparación de alimentos, entre otros.

> “Prácticamente en todos los países la tasa de empleo masculina es superior a la femenina, pero, como se expone más adelante, ello puede deberse a que esté sesgada la definición de la «población económicamente activa». La diferencia entre las dos tasas es bastante grande en la mayoría de los países, con la excepción de algunas naciones industrializadas (por ejemplo, Suecia), las economías en transición y unos cuantos países en desarrollo (por

ejemplo, Tailandia). En la mayoría de los países latinoamericanos y musulmanes las diferencias son pronunciadísimas[36]".

Por otro lado tenemos entonces la tasa de desempleo, para la OIT "Se considera desempleado a quien no tiene empleo, pero está disponible para trabajar y busca activamente trabajo[37]". En este punto también es importante resaltar que dichos indicadores tienen fallas debido a que hay que considerar factores como el grado de desarrollo del país que podría permitir por ejemplo en un país desarrollado que un ciudadano aun cuando se encuentre desempleado pueda sobrevivir obteniendo ingresos por trabajos informales y ocasionales, los índices de desempleo en cuanto a hombres y mujeres (que tienen a ser más parejo que en la tasa de empleo) o las personas que teniendo las condiciones para ser económicamente activas no buscan trabajo.

- El trabajo remunerado: Para que un trabajo sea considerado decente debe ser retribuido con un pago o un salario y esto es lo que se entiende como trabajo remunerado o productivo, es decir que produce alguna riqueza para el trabajador. Cabe destacar que la medición de la remuneración está relacionada con el país específico que se estáevaluando, los valores sociales que influyen en la concepción de riqueza y la prosperidad material del mismo. Sin embargo una forma general para medir la remuneración de los trabajadores está determinada por dos variables, si el Estado en cuestión es un país desarrollado la pobreza extrema se mide en base a un salario de menos de 14,40 dólares americanos diarios, en cambio si es un país en desarrollo en base a 1 o 2 dólares americanos diarios, todo trabajador que devenga un salario menor a este se encontraría en situación de pobreza extrema[38], teniendo en ambos casos un salario que estaría por debajo de los estándares internacionales que determinan el empleo remunerado.

---

[36]GHAI, D. Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista Internacional del Trabajo,* Volumen 122, Nº 2, 2003. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 05 de Mayo de 2015. Disponible en http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/trab_dec_concepto_indic_0.pdf
[37]Ibidem.
[38]Ibidem.

- Las condiciones de trabajo: que según cifras de la OIT se reflejan de la siguiente manera:

> "Cada 15 segundos, un trabajador muere a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo. Cada 15 segundos, 153 trabajadores tienen un accidente laboral. Cada día mueren 6.300 personas a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo – más de 2,3 millones de muertes por año. Anualmente ocurren más de 317 millones de accidentes en el trabajo…El coste de esta adversidad diaria es enorme y la carga económica de las malas prácticas de seguridad y salud se estima en un 4 por ciento del Producto Interior Bruto global de cada año[39]".

Es por ello que la misma organización señala que para que un trabajo sea decente debe ser un trabajo seguro, promocionando entre otras la iniciática de *Safe Work* o Trabajo sin Riesgo, destacando la importancia tanto para el trabajador, como para los empresarios y los gobiernos de brindar medio ambiente de trabajo sanos y seguros mediante la aplicación políticas de prevención y protección, siendo finalmente resultado de planes que se apliquen en cooperación entre estos tres actores[40].

En función de ello los países miembros de la OIT han suscrito más de 70 convenios relacionados con el tema de seguridad y salud en el trabajo, siendo uno de los pioneros el C155"Conveniosobre seguridad y salud de los trabajadores" del año 1981, sin embargo organización reconoce que este tema se encuentra en constante desarrollo y que los esfuerzos por garantizar que los trabajadores se encuentren en condiciones seguras y sanas al realizar su labor es eje central de los objetivos y el compromiso de la OIT.

---

[39] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Seguridad y salud en el trabajo. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 05 de Mayo de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--es/index.htm

[40] Ibidem.

- La seguridad social: El concepto de seguridad social fue tomado por el canciller Otto Von Bismark en Alemania hace 120 años con el objeto brindar protección y bienestar a los trabajadores y de esta manera influir de manera positiva en la economía alemana, y de igual manera contener los pensamiento socialistas de la época. A partir de esta iniciativa que crea los principios del sistema de seguridad social.

  El presidente Franklin Roosevelt adopta esta iniciativa para la nación americana en 1935 aprobando la Ley de Seguridad Social, esfuerzos estos que se extendieron en Europa, específicamente en el Reino Unido con Churchill y el "Plan Beveridge" y en Francia con Laroque, así como también en las organizaciones internacionales nacientes como la OIT que señala en la Declaración de Filadelfia la promoción de las medidas en pro de la seguridad social y la Organización de Naciones Unidas que en la Declaración Universal de los Derecho Humanos, del 10 de diciembre de 1948, en su artículo 22 reconoce que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social[41]".

  Entre los convenios más importantes de la comunidad internacional se encuentran el "Convenio sobre seguridad social" número 102 de 1952 que establece la norma mínima para el nivel prestacional de la seguridad social y las condiciones para acceder a esta, el "Convenio sobre la igualdad de trato" número 118 de 1962, el "Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social" número 157 de 1982 y las "Recomendaciones sobre los pisos de protección social" número 202 del 2012[42].

---

[41]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en:http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm

[42]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm

La seguridad es"…la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia[43]". En función de su concepto la seguridad social aborda nueve principales temas:

1) La atención de salud.
2) La prestación en caso de enfermedad.
3) Prestación por desempleo.
4) Prestación por vejez.
5) Prestación por accidente de trabajo.
6) Prestaciones familiares.
7) Prestación por maternidad.
8) Prestación por invalidez.
9) Prestaciones a sobrevivientes.

Sin embargo, cabe destacar que a pesar de la obligatoriedad de por lo menos cuatro de estas prestaciones por parte de los países suscriptores del Convenio número 102 la mayoría de los Estados brindan la seguridad social solo a aquellos trabajadores asalariados, debido a que la seguridad social se basa en sistema de cotizaciones ya sea al mismo Estado, o a empresas privadas o aquellos que se acogen a un régimen prestacional mixto. Esto sin duda genera un gran problema pues es bien conocido que en muchos países la mayoría de los trabajadores pertenecen al sector informal y en consecuencia no gozan del sistema de seguridad social.

> En el mundo "…solo una de cada cinco personas dispone de cobertura adecuada en materia de seguridad social. Más de la mitad

[43]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Hechos concretos sobre la Seguridad Social. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

> de población mundial no tiene ningún tipo de protección de la seguridad social…En los países de ingresos medios, la cobertura de la seguridad social por lo general oscila entre el 20 al 60 por ciento de la población. En la mayoría de los países industrializados, la cobertura es cercana al 100 por ciento, aunque la creciente informalización del trabajo se traduce en bajos niveles de cobertura, en especial en los países en transición económica… La pandemia VIH/SIDA amenaza la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en muchos países en desarrollo. La falta de cobertura de la seguridad social se concentra en gran medida en las economías informales del mundo en desarrollo, que constituyen por lo general la fuente de empleo más importante para las mujeres que para los hombres[44]".

Otro de los factores determinantes para poder establecer si un sistema de seguridad social es el adecuado lo encontramos en lo referente a la proporción de recursos que los Estados destinan al sistema de seguridad social "…Europa es la región con más alto nivel de gastos en seguridad social, casi el 25 por ciento del PIB, seguida de América del Norte con el 16,6 por ciento. África tiene el nivel más bajo, el 4,3 por ciento del PIB[45]", sin embargo el dinero invertido en el sistema no es garantía que la eficacia de la misma, dejando también por fuera los planes de seguridad privados con los que cuentan algunos países.

[44]Ibidem.
[45]Ibidem.

## 1.4. La Política de Empleo y el Proceso Social del Trabajo.

En Venezuela el trabajo de acuerdo a la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras del año 2012, y la cual a la fecha se encuentra vigente, es un hecho social, haciendo necesario definir esta caracterización. “Se atribuye a Emile Durkheim la noción de hecho social quien lo definía como “modos de actuar, pensar y sentir externos al individuo, y que poseen un poder de coerción en virtud del cual se imponen a él.” “…Partiendo de esta concepción Rafael Caldera, ya en 1939, al definir el Derecho del Trabajo coloca como eje central y objeto del mismo al trabajo como hecho social, queriendo destacar con ello, no solo el aspecto objetivo de la prestación de trabajo en sí y las relaciones que de ella se derivan, sino, sobre todo, el carácter personal del mismo que justifica la protección especial del Estado a la persona del trabajador en aras de mantener incólume su dignidad[46]”.

Como podemos entender del desarrollo de la concepción y ramas de las políticas de empleo, entendemos que el trabajo tiene muchas aristas que devienen de el mismo, en el sentido de por ser un hecho social inherente al hombre se vincula con otros aspectos y necesidades que es importante resaltar y que el estudio del derecho del trabajo ha desarrollado y protegido a lo largo de la evolución del trabajo como derecho humano.

Es en este sentido que nace, de la mano del derecho del trabajo, el derecho sindical, a la seguridad social, a la seguridad laboral, al primer empleo, entre otros, y en la actualidad, consecuentemente, la concepción de derecho del trabajo no se limita a la simple garantía de la protección del trabajo subordinado, sino además a todas aquellas implicaciones que este entraña y de la misma manera protege y promueve el trabajo independiente.

---

[46]JAIMES, H. La Lottt y la protección laboral El trabajo como proceso social. *Revista Dossier.* SIC 746 / Julio 2012. Fecha de consulta 11 de Mayo de 2015. Disponible en http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2012746_259-262.pdf.p. 260.

Ahora bien, es necesario establecer algunas consideraciones referentes a la repetida concepción del *"trabajo como proceso social"* que se maneja en el discurso político y preceptos jurídicos de nuestra legislación actual, especialmente cuando la constitución nacional en su artículo 89 resalta que el trabajo es un hecho social.

> "El concepto de trabajo como proceso social tiene su raigambre en el Capítulo II de El Capital de Marx quien concibió el trabajo como un proceso natural entre el hombre y la naturaleza y un proceso de valorización mediante el cual se genera en el sistema capitalista un plusvalor; de allí que la ley pregone la primacía del trabajo en la formación de la riqueza (artículo 96) y al trabajo como proceso liberador (artículo 1)[47]".

Independientemente del discurso o tinte político que se le de al trabajo como hecho social, es innegable que el mismo se encuentra así definido en nuestro marco legal y por lo tanto es importante hacer algunas consideraciones al respecto. El trabajo visto como "hecho social" implica que es para el Estado venezolano importante el desarrollo del trabajo de todos sus ciudadanos para dar un resultado colectivo y así alcanzar sus fines, es decir, le acentúa el carácter trascendental que tiene el trabajo que cada venezolano en la productividad y desarrollo del país.

De esta manera, la misma ley resalta la necesidad de que cada venezolano, desde su actividad laboral independientemente de cual sea, es responsable solidariamente de la construcción de un país, visto el trabajo como una institución macro y no simplemente como el sustento de vida del ciudadano individualmente, exaltando aún más la imperiosa necesidad de que el gobierno cumpla con lo proyectado en la política de empleo, a fin de poder garantizar con cada puesto de trabajo el desarrollo de la Nación.

---

[47] Ibidem.

El constituyente, al incluir esta visión dentro de la definición del trabajo y la importancia de su protección, delega al gobierno de turno la inmensa responsabilidad de garantizar, muy por encima del desarrollo del individuo, el trabajo pleno y digno al venezolano, en la medida en que ese empleo productivo será piso importante para el desarrollo del Estado en el cumplimiento de sus fines, incluyendo a cada venezolano como ciudadano protagonista en el desarrollo de Venezuela.

Debemos tomar en cuenta esta concepción en el desarrollo de este trabajo, en la medida en que analicemos si efectivamente el gobierno cumple con sus fines al diseñar, ejecutar y controlar la correcta política de empleo, en la medida en que al hacer esta función eficientemente cumple con dos fines, el de la garantía del individuo particularmente y la del desarrollo del Estado.

# CAPÍTULO II
# MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.

## 2.1. La Política de Empleo en el Marco Constitucional.

En el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante referendo constituyente el 15 de diciembre de 1999, se establece que el trabajo es un fin supremo que el Estado debe garantizar, lo cual se reitera en el artículo tercero cuando dentro de los fines del Estado se reconoce que el trabajo y la educación son procesos fundamentales para alcanzar los fines de la nación tales como el desarrollo de la persona, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo, entre otros.

En el contenido del texto constitucional venezolano se prevé las garantías de los derechos de los ciudadanos, sin embargo el trabajo como derecho protegido se establece en el Capítulo V enmarcado dentro de los derechos sociales y de las familias, específicamente en el artículo 87 que reza,

> "Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona puede obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo."

Al constituyente al disponer que el Estado debe adoptar medidas para que todo toda persona tenga la capacidad de obtener una ocupación productiva activa una serie de mecanismos legales y políticos enfocados en este fin, obligando de esta manera al poder legislativo y ejecutivo a adoptar medidas tendentes a este

fin, sustentados en los demás poderes públicos encargados de velar por su cumplimiento y aplicación.

## 2.2. La Ley del Trabajo y la Política de Empleo.

Sin duda el principal instrumento legal que busca desarrollar, regular, promover y proteger el trabajo es una ley orgánica; para el momento de la promulgación de la Constitución de 1999 se encontraba vigente la Ley del Trabajo del diecinueve de junio de 1999 promulgada durante el gobierno del doctor Rafael Caldera.

La Ley del Trabajo de 1997 señalaba dentro de sus disposiciones generales que el Estado es el responsable de proteger y enaltecer el trabajo, dándole la potestad para dictar normas en función de este objetivo, en este sentido en el artículo veintitrés del texto fija que toda persona tiene el derecho, así como el deber, de trabajar.

En el año 2012 en transmisión nacional por radio y televisión el presidente Hugo Chávez aprueba, en uso las funciones que le otorgaba la Constitución Nacional en el artículo 236 conjuntamente con las atribuciones conferidas por la Asamblea Nacional en fecha diecisiete días del mes de diciembre de 2010, la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras, LOTTT por sus siglas, convirtiéndose en el principal instrumento que establece, vela y promueve los derechos y deberes tanto de los trabajadores como del Estado en tema laboral.

En este sentido, y por mandato de la constitución y de la LOTTT, que define al trabajo como un hecho social, y en su contenido despliega una serie de normas, obligaciones y protecciones referentes al tiempo del trabajo, remuneración, prestaciones sociales, seguridad laboral, protección de la familia, mecanismos administrativos de protección y reclamo, derecho sindical, así como también hace

mención de algunos temas especiales del derecho del trabajo como la protección a los trabajadores agrícolas, domésticos, deportistas y trabajadores del transporte.

Sin embargo, en consecuencia del amplio tema, sus múltiples aristas y las necesidades sociales se han diseñado en los últimos años una serie instrumentos legalescon el fin cumplir con el mandato constitucional, con el objeto de promover, velan y desarrollar la protección al trabajo, y las cuales se convierten en políticas de empleo tanto pasivas, medio mediante el cual el Estado gerente pretende alcanzar sus fines y brindar el bien común y el desarrollo de la Nación.

## 2.3. Los Planes de la Nación y la Política de Empleo.

Debemos señalar, sin embargo, previo a las consideraciones de los instrumentos legales enmarcados en el derecho de empleo, que las mismas han cumplido en menor o mayor medida con lineamientos establecidos por el gobierno de turno y que responden a sus intereses y fines, los cuales han sido presentados a la sociedad en documentos denominados Planes de la Nación o Plan de la Patria, los cuales tienen vinculación con las acciones tomadas en el ámbito legal referente, entre otras cosas, a la política de empleo.

Los planes de la nación constituyen los documentos que desde el año 2001 contienen los proyectos, objetivos, ideales y lineamientos del gobierno, en otras palabras, son aquellos que determinan para el actual gobierno, desde el ejercicio de poder, las políticas públicas a ejecutar; es decir, demarcan las políticas públicas que van a aplicarse en un periodo determinado.

Es importante resaltar el papel protagónico que tienen los planes de la nación que implementan el gobierno por periodos presidenciales, los mismos tienen la finalidad de establecer directrices por las cuales se va a regir su mandato, estableciendo generalmente planes económicos, sociales, internacionales y territoriales y que se encuentran establecidos de acuerdo al

Artículo 189 numeral octavo de la Constitución Nacional como una obligación del Ejecutivo Nacional que debe presentar dentro del primer trimestre del primer año de gobierno para la aprobación de la Asamblea Nacional.

Dentro de estas políticas que planifica el gobierno y que son eje de sus acciones sin duda se encuentran las políticas de empleo. El gobierno actual ha desarrollado a lo largo de su mandato tres planes de la nación; el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo de 2001 al 2007, el Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo 2007 al 2013 y el plan vigente Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el 2013 al 2019.

La base política, ideológica, social y económica de estos planes de gobiernos tienen su génesis en la propuesta que haría el 22 de Julio de 1996 del entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías y que llevaba por nombre Agenda Alternativa Bolivariana, que representó su plan de gobierno e insignia de su campaña política; la cual pretendía ser una alternativa a los planes de gobierno previos como el VIII Plan de Desarrollo de la Nación 1989-1993 y el IX Plan de Desarrollo de la Nación 1995- 1999[48].

El plan presentado por el gobierno para el 2001 al 2007 resalta en todo su texto una gran voluntad de desarrollar tanto políticas de empleo activas como pasivas, enfocándose en la llamada “economía social” y planteando la necesidad de un cambio de estructura que pretendía fomentar la inclusión y dinamizar el aparato productivo del Estado tomando como eje la descentralización y la desconcentración.

[48]PLAN DE LA PATRIA SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013- 2019. p. 3.

En este plan se desarrollaron cinco equilibrios que determinaban los lineamientos del gobierno, pero es especialmente dentro del Equilibrio Económico y el Equilibrio social en donde se establecen lineamientos y estrategias que denotan una política de empleo. Dentro de la política de empleo activa se hace referencia a la necesidad de fomentar y dinamizar las pequeñas y medianas empresas, las microempresas, las empresas asociativas, empresas auto gestionables, empresas comunitarias y empresas campesinas.

En el documento se resaltó dentro de las políticas activas de empleo el fomento del autoempleo mediante la economía social de la mano con la potenciación de la producción a través de estrategias como incentivos fiscales que promovieran la activación del sector privado, subsidios, créditos preferenciales, beneficios tributarios, fomento de la inversión extranjera, internalización de las empresas nacionales, como elemento de democratización del capital y legitimización del mercado.

Por otro lado igualmente se proyectó la necesidad de que la legislación nacional estuviera en concordancia con la necesidad de productividad y dinamización del mercado de trabajo, por lo que se propuso la necesidad de crear instrumentos legales que permitieran este fin, destacando dentro de ellos la Ley de Cooperativas y la Ley de Microfinanzas.

En el marco de las políticas pasivas de empleo se destacó dentro de este plan la necesidad de capacitar a la población de manera tal que tuvieran mayores capacidades y oportunidades de inserción laboral. Para ello se enfatizó en la necesidad de crear programas de capacitación masivas especialmente dirigidos a los microempresarios y a los trabajadores por cuenta propia, así como también la modernización del sistema de formación profesional, todo en función de una economía social.

Para ello este plan propuso la creación del Servicio Nacional de Empleo el cual se subdividía en la Red de Agencias de Empleo y la Red de Observatorios de Empleo, entes estos que tendrían bajo su cargo la vigilancia y promoción del mercado de trabajo. En este sentido otra política de empleo pasiva que se resalta es el fortalecimiento de un régimen de seguridad social mediante la modernización del sistema de seguridad social materializado en un fondo de pensiones acorde a las necesidades de los trabajadores del país.

Este plan destaca la necesidad de la integración de la política social, como elemento necesario para la incorporación de nuevos trabajadores capacitados para los retos del mercado, la política económica, siendo este el espacio de la demanda de empleo, la política laboral, constitutivo del marco legal que propiciaría la dinamización del empleo y finalmente la política activa de empleo como acciones del Estado para aumentar los niveles de ocupación en un esfuerzo de la inversión pública y privada.

Finalmente como directrices de este periodo gubernamental se proyectó la necesidad de crear condiciones propicias para el desarrollo de los trabajadores agrícolas, con créditos preferenciales, acceso a la tierra, asistencia técnica, entre otras, igualmente con el fin de desarrollar nuevos sectores productivos que contribuyeran con el proyecto de economía social.

Para el periodo comprendido entre el año 2007 al 2013 el gobierno anunció la aplicación del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación para este lapso de tiempo, dicho plan contenía líneas más definidas en cuanto a la estructura comunitaria del trabajo, el cual se orientaba, para el gobierno, como un medio para eliminar las divisiones sociales en base a las necesidades humanas.

Haciendo referencia a las diferentes generaciones de derechos humanos, el gobierno se enfocaba entre otras cosas en la Suprema Felicidad Social basado en

el discurso y visión de Simón Bolívar, la democracia protagónica revolucionaria y el modelo productivo socialista, como unos de los ejes que canalizarán las acciones de gobierno para este periodo de mandato.

Al igual que el plan anterior se hace referencia al desarrollo agrícola mediante el financiamiento de la inversión de los productores, la capacitación de trabajadores con vocación agraria y la dotación de maquinarias e insumos, todo esto con el fin de aumentar la productividad. Lo que si resultó novedoso en este plan fue la importancia que se le dio al sector de la manufactura, con la cual se pretendía aumentar la producción del país con estrategias como estímulos fiscales y financieros.

Sin embargo, lo más resaltante en este proyecto es la introducción, dentro del Modelo Productivo Socialista, de las Empresas de Producción Social (EPS), las mismas consideradas como entidades económicas que producen bienes y servicios pero en las cuales el trabajo tiene un valor propio y en donde sus miembros no tienen posiciones jerárquicas ni privilegios económicos unos sobre otros y las decisiones son tomadas de forma participativa y protagónicamente entre sus participantes[49].

Estas empresas son la principal política de empleo que se establece en este documento, estableciendo que el Estado deberá progresivamente potenciar a las EPS mediante la adjudicación de compras y contrataciones públicas; en este sentido se plantea que las empresas de economía social trabajen de la mano en la misma proporción que las empresas del Estado y la empresa de capital privado.

De la misma manera como se hacía en el Plan de la Nación para el 2001-2007, se promociona la erradicación de la pobreza, el enaltecimiento de la dignidad humana, la reducción del desempleo y la informalidad, con el

[49]PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR, PRIMER PLAN SOCIALISTA, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2007- 2013. p. 20.

componente que se hace expresa referencia a la necesidad de inclusión especialmente de las personas con discapacidad y las etnias indígenas venezolanas.

El Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 representa el documento que en la actualidad contiene la líneas del gobierno y se presenta a sí mismo como una continuación "histórica" de los dos planes anteriores, es decir, propone el fortalecimiento de la política de gobierno socialista de los planes anteriores.

Presentado ante la Asamblea Nacional por el presidente Nicolás Maduro en diciembre de 2013, propone cinco objetivos que constituyen las directrices del gobierno en la actualidad, las mismas hacen referencia a la consolidación de la independencia nacional, construcción del socialismo bolivariano del siglo XXI, Venezuela como potencia naciente de américa latina y el caribe, desarrollo de una nueva geopolítica internacional y la preservación del planeta y la especie humana.

Dentro del primer objetivo, "defender, expandir y consolidar el bien más preciado que hemos reconquistado después del 200 años: la independencia nacional" se establece la consolidación de la clase trabajadora, resaltando la necesidad de potenciar los pequeños y medianos productores tanto del campo como de la ciudad.

Es importante resaltar que en este documento se le da gran importancia al desarrollo del sector rural y el apoyo al trabajador campesino, como sector prioritario para la consolidación de los fines del gobierno, vinculándolo al fortalecimiento de la sociedad, seguridad alimentaria, modelo productivo e inclusive a la integración regional.

Para ello se pretende que los campesinos y productores tengan mayor acceso a las materias primas necesarias para su productor, creando de igual

manera una red de campesinos con el fin de fortalecer el sector y promover la formación integral de este grupo.

Dentro de las políticas públicas que se mencionan de forma expresa en el documento, encontramos las referentes a apoyar el sector rural y el poder popular campesino, con miras a implementar un Plan Nacional de Producción de Alimentos, entre otros fines para fomentar la soberanía alimentaria.

A los fines de consolidar el modelo productivo socialista se hace hincapié en las Unidades de Propiedad Social Agrícolas (UPSA), empresas socialistas ganaderas, fundos zamoranos, Redes de Productores Libres y Asociados (REPLA´s), todo ello con el fin de transformar el sistema agrícola del país, bajo la connotación de principios socialistas.

Dentro de este objetivo se hace mención a la necesidad de diseñar y ejecutar políticas de exportación hacia países con acuerdos comerciales con Venezuela, tales como Estados del Caribe y Norte del Brasil, así como también busca consolidar el intercambio con miembros del ALBA y Mercosur.

El plan de nación actual hace referencia a una política pública pasiva al promover la capacitación de los trabajadores a través de las misiones, pero igualmente mediante programas tales como la Escuela en la Fábrica o unidad productiva, también hace referencia a la protección de la unidad de trabajadores a través de la Organización del Consejo de Obreros y el Punto y Circulo[50], con vistas igualmente al cambio en el sistema productivo.

En el contenido del segundo gran objetivo histórico se encuentra proyectado a "continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con

[50] El Punto y Círculo constituyó una estrategia del presidente Hugo Chávez con el fin de gestionar acciones de lucha popular mediante la definición de territorios estratégicos, con el fin de controlarlos y alcanzar objetivos en dicho espacio.

ello asegurar la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política para nuestro pueblo[51]".

Dentro de este objetivo se hace referencia, dentro del contexto de las políticas de empleo, a nuevas formas de organización productivas y nuevos esquemas de producción, así como también al fortalecimiento de sectores productivos existentes en búsqueda de una alternativa al modelo actual monoexportador[52].

Al igual que los planes de la nación anteriores, este hace referencia a la necesidad de construir una cultura del trabajo diferente, que haga énfasis en la conciencia del trabajador en la praxis del trabajo y nuevamente haciéndolo sujeto activo y prioritario de la transformación democrática y desarrollo del país.

En este sentido nos presenta la idea de la conformación de Consejos de Trabajadores y Trabajadoras en cada unidad de producción que trabajarían en este caso de la mano con los Consejos Comunales, bajo la visión de la democracia participativa y protagónica; igualmente promueve el estímulo a las pequeñas y medianas industrias privadas y empresas conjuntas, haciendo énfasis en la necesidad de inclusión e igualdad en género, así como también la importancia del desarrollo de las etnias indígenas.

Se hace referencia a la necesidad de construcción de una sociedad igualitaria y justa, en donde se resalta la necesidad de universalizar y fortalecer el sistema de seguridad social en Venezuela, haciendo referencia a prestaciones de cesantía y desempleo, entre otras, así como también la necesidad de capacitación en los centros de trabajo, el desarrollo físico y cognitivo del trabajador, y la necesidad de garantizar condiciones de trabajo seguras.

---

[51]PLAN DE LA PATRIA SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013- 2019. p. 11.
[52]Ibidem.

Es de resaltar que a nuestro criterio, en el plan de gobierno actual existen pocos lineamientos específicos referentes a la política de empleo, resaltando los arriba mencionados, en contraposición con los anteriores que desplegaban de manera más claras lineamientos que el gobierno proyectaba en cuando al desarrollo del mercado de trabajo, sin embargo será el tiempo el que indique que acciones se establecerán en función de lo proyectado, debido a que este documento es de reciente aplicación.

En función de los planes del gobierno, el mandato constitucional y las necesidades sociales, económicas y políticas que han emergido en Venezuela en los últimos años observaremos los instrumentos legales que apoyan directamente o indirectamente promoción y desarrollo de la política de empleo, enfocándonos en los diversos objetivos que establece la misma.

En este sentido hemos de resaltar que se ha logrado un gran avance en cuanto al autoempleo o trabajo dependiente, parte de la política de empleo activa, que ha fomentado y dinamizado las pequeñas organizaciones de ciudadanos que pretenden producir y a la vez generar nuevas fuentes de empleos, en cumplimiento con lo establecido con los planes de la Nación arriba expuestos.

## 2.4. Legislación Nacional Conexa a la Política de Empleo.

Uno de los instrumentos legales más relevantes en este sentido es la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas del año 2001. Es innegable la fuerza que en los últimos años ha tomado este tipo de asociación en parte debido a esta ley que establece una serie de preceptos, regulaciones, fomento y control sobre las asociaciones cooperativas, enfocados en la visión de economía social y en función de la naturaleza de las mismas, resaltando la promoción y protección de las mismas por parte del Estado.

La exención de impuestos y tasas así como de derechos registrales a este tipo de organizaciones fue clave para comprender el impulso que le dio el Estado a este tipo de organizaciones, de la mano con las exenciones que estableció la Ley de Impuesto Sobre la Renta publicada en la Gaceta Oficial Nº 38.628 de fecha 16 de febrero de 2007,que reforzaba esta promoción, lo cual constituyó un estímulo fiscal, propio de la política de empleo activa, que desarrollo de manera relevante la creación de este tipo de organizaciones.

Igualmente, con el fin de desarrollar el empleo local y la gestión del mismo se promulga la Ley Orgánica de Consejos Comunales en el año 2009, que promueve un tipo de organización, promoción y desarrollo local de las comunidades mediante el poder local que sería el encargado de su autogestión y desarrollo de sus necesidades, con lo cual de desarrolla bajo la visión del gobierno una democracia protagónica.

Dentro de esta idea de fomentar el desarrollo del trabajo independiente, desde la perspectiva de la empresa social y el desarrollo endógeno, se crea el Acuerdo Marco de promoción, estímulo y desarrollo de las Empresas de Producción Social, precisamente dirigida a la creación de empresas locales y bajo los fundamentos establecidos en el Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo 2007 al 2013.

La Ley de Reforma Parcial a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública del año 2010 representa otro instrumento legal establecido en función de los lineamientos del gobierno que pretende igualmente dinamizar la actividad de gerencia y poder local, en búsqueda del desarrollo de las comunidades y la generación del empleo y vigilancia de la calidad de este.

De la mano con la política de empleo activa y en lo que se refiere a la garantía del trabajo decente que debe ser garantizado por el Estado, uno de los

instrumentos legales de mayor relevancia y que constituye una de las más importantes obligaciones patronales en la actualidad, promovido por el sistema internacional de protección del trabajo y garantizado en Venezuela, es la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 2005 y su Reglamento del 2007.

Esta Ley, conjuntamente con su Reglamento, establecen a lo largo de su contenido una serie de garantías y obligaciones patronales, así como derecho laborales, que representan la aplicación de la política de empleo en cuanto a la protección del medio ambiente del trabajo sano y digno, y en consecuencia la consolidación de elementos del trabajo decente en Venezuela.

Resaltamos el hecho de que a pesar de que en esta ley y su reglamento establecen obligaciones en su mayoría patronales, igualmente obliga a los trabajadores independientes, configurados en cooperativas u otras formas de organización, a garantizar condiciones de trabajo sanas, por lo que abarca garantías tanto para el trabajo subordinado como para el autoempleo.

La Ley del Estatuto de la Función Pública representa un importante instrumento legal que garantiza los derechos y estabilidad laboral de las personas trabajadoras de la administración pública nacional, denominados funcionarios públicos, considerando la elevada cantidad de ciudadanos que ingresan a laborar anualmente a los organismos públicos, y que al entrar en vigencia en el año 2002 deroga la Ley de Carrera Administrativa de 1970 y sus posteriores reformas.

Dentro de los lineamientos de esta ley se garantiza una especial estabilidad del funcionario, determinando un procedimiento administrativo tanto para las amonestaciones como para la destitución del cargo. Igualmente pauta prerrogativas en cuanto a la remuneración, salario, tiempo del trabajo y vacaciones, y en este sentido da protección al derecho sindical de estos trabajadores.

Otro instrumento legal destacable que promueve la protección de deportistas profesionales dentro del mercado laboral, garantizado su estabilidad, es la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física, de Agosto de 2011, destacando la necesidad de los atletas de cumplir con su práctica deportiva para la cual plantea su derecho a gozar de permisos de trabajo, igualmente de estudio, que no excedan de los 90 días en caso de representar al país en algún evento deportivo, y de la misma manera garantiza el ingreso de los atletas profesionales al sistema de seguridad social.

Igualmente resalta la necesidad a incorporar en programas deportivos a toda la población venezolana, lo que lógicamente incluye los trabajadores en el sector público y privado, con el fin de evitar enfermedades, entre otras las generadas por el sedentarismo y accidentes de trabajo, lo que implica una medida con el objeto de garantizar la salud de en el trabajo.

Una población importante por la cual el derecho del trabajo vela, considerándolo uno de los sectores más vulnerables, es la referente a los niños y adolescentes. En este sentido la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA), del 10 de Diciembre de 2007 y modificada en Junio de 2015, fija como edad mínima para el trabajo los catorce años, edad que va de la mano con lo establecido por la Organización Internacional de Trabajo en su Convenio número 138 del año 1973.

Igualmente garantiza la obligación de la armonización del derecho del trabajo y el derecho a la educación de los adolescentes, obligando al patrono a velar por la educación de estos trabajadores, y en cumplimiento de este mandato se establece la necesidad de autorización para el trabajo por parte del Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

La protección especial de los adolescentes por parte de este instrumento incluye el establecimiento de una jornada especial de trabajo que no podrá exceder de seis horas diarias de trabajo divididas en dos periodos, así como también prohíbe las horas extraordinarias para estos trabajadores.

En cuanto al derecho a las vacaciones de los trabajadores adolescentes, se determina que las mismas deben ser de veintidós días hábiles continuos y remunerados, protegiendo además instituciones como su derecho a sindicalización y la inclusión del trabajador adolescente en el sistema de seguridad social.

La mujer constituye otro de los individuos vulnerables a los que el derecho de empleo y en consecuencia las políticas públicas aplicadas al tema deben proteger. En Venezuela en el año 2007 se promulgó una importante legislación que protege al género femenino, la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que posee disposiciones referentes al derecho de empleo.

Dentro de las instituciones protegidas por el Derecho del Trabajo se garantiza mediante la mencionada Ley el principio de “igual salario, igual trabajo”, así como cualquier práctica de trabajo forzoso. El instrumento legal tipifica como uno de los delitos contra la mujer la violencia laboral, que implica la discriminación de la mujer y que:

> “…que obstaculicen su acceso al empleo, ascenso o estabilidad en el mismo, tales como exigir requisitos sobre el estado civil, la edad, la apariencia física o buena presencia, o la solicitud de resultados de exámenes de laboratorios clínicos, que supeditan la contratación, ascenso o la permanencia de la mujer en el empleo. Constituye también discriminación de género en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual salario por igual trabajo”[53].

[53] LEY ORGÁNICA SOBRE EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. 2007.

En función de la protección de las mujeres que sufren de este flagelo, el Estado a través de esta ley señala algunas prerrogativas laborales para estas ciudadanas, entre las que se destacan la reducción o reordenación del horario de trabajo, la posibilidad de ser movilizada dentro del territorio nacional o cambio de centro de trabajo e inclusive la suspensión de la relación de trabajo. Es de resaltar que esta ley señala expresamente que el Estado deberá desarrollar políticas públicas con el fin de fomentar la inserción y reinserción de las mujeres víctimas de violencia en el mercado de trabajo[54].

Dentro de los grupos vulnerables propios de nuestro país y en consecuencia de su composición social y desarrollo histórico se encuentran los pueblos indígenas, grupos étnicos que a la fecha se asientan dentro del territorio nacional y que tiene características especiales por contar con tradiciones, normas y culturas propias de su desarrollo ancestral.

Sin duda la promulgación y protección de sus derechos a través de la ley y las instituciones ha sido un avance en las políticas de inclusión del gobierno nacional, que inicia con el reconocimiento de estas etnias en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999. Dentro de las normas que establecen específicamente protecciones laborales, se resalta la consolidación del derecho del trabajo de estos grupos en igualitarias términos y condiciones que los trabajadores no indígenas, así como también la vigilancia y prohibición de cualquier forma de esclavitud y trabajos forzosos.

Dentro de los derechos protegidos que versan para este grupo social se encuentra la disposición de preferencia en la participación laboral cuando se realicen actividades de producción en sus tierras o recursos, la prohibición de labores que vulneren su identidad cultural, la posibilidad de elaborar contratos de trabajo en el idioma propio de la etnia y la protección del trabajador ante cualquier

[54]Ibidem.

situación o sustancia que ponga en riesgo su salud, disposiciones que garantizan la práctica del trabajo decente.

En cuando a la inserción y reinserción laboral resaltamos que de la misma manera se han promulgado en los últimos años ordenamientos de carácter legal que han tenido impacto en el mercado de trabajo del país. Este tema es de resaltar debido a que el gobierno ha hecho énfasis en políticas de inclusión durante su gestión, y en consecuencia ha desarrollado ordenanzas importantes en el tema.

Una de las que destacamos es la Ley para Personas con Discapacidad, de noviembre de 2006, y que tiene como fin la inclusión y garantía de una vida de las personas con discapacidad, en la búsqueda además del desarrollo de sus capacidades, para de esta manera lograr su participación plena dentro de la sociedad.

Dentro de la definición de personas con discapacidad la ley no solo incluye a las personas que poseen una discapacidad de nacimiento, sino además a todas aquellas que han adquirido la disminución de sus capacidades, lo cual representa un importante elemento en cuando a las políticas de reinserción laboral en caso de algún accidente de trabajo del cual sobrevenga la disminución de las capacidades.

Como acciones que pretenden alcanzar los fines de la ley se encuentra la obligación capacitación, educación, formación para el trabajo por parte del Estado, con el objeto de que estas personas puedan tener un empleo digno, e igualmente obliga al desarrollo de políticas de inserción y reinserción laboral, readaptación ocupacional y reorientación ocupacional a cargo de los ministerio con competencia en el trabajo y desarrollo social.

Una clara política activa de empleo se materializa en la obligación que la Ley para personas con discapacidad confiere a los órganos de la administración

pública en todos sus niveles así como a la empresa privada, pública o mixta de contratar dentro de sus trabajadores a no menos del cinco por ciento (5%) de personas con discapacidad permanente, en cualquier puesto dentro de la estructura organizacional siempre y cuando dichas funciones sean acordes a las capacidades del individuo.

Uno de los instrumentos legales de más reciente data, y que representa una iniciativa necesaria de política de empleo activa, es la Ley para la Juventud Productiva del trece de Noviembre de 2014, que tiene por objeto "…promover, regular y consolidar mecanismos para la participación de la juventud, a través de su incorporación plena al proceso social del trabajo, garantizando las condiciones necesarias para su evolución y crecimiento hacia la vida adulta mediante su formación técnica, tecnológica, científica y humanística, sin necesidad de experiencia previa…"

A lo largo del texto legal se protege el trabajo digno, la inserción al mercado de trabajo de forma planificada, así como también ofrece la posibilidad a los jóvenes de mantener su formación académica de manera simultánea con sus obligaciones laborales, todos estos derechos con el fin de estimular a los jóvenes hasta los treinta años de edad al trabajo e introducirlos al mercado laboral venezolano.

Un elemento resaltante de la Ley para la Juventud productiva es la ayuda económica que establece el documento debe otorgar el Estado mediante el otorgamiento de créditos y microcréditos por parte del aparato bancario del país, así como también a través del Fondo Nacional para los Proyectos de la Juventud Productiva, lo que representa un incentivo económico importante que estimula el trabajo independiente en los jóvenes en la creación de pequeñas y medianas empresas que a su vez generarán nuevas fuentes de empleo.

En cuanto a las políticas públicas de empleo de naturaleza pasivas de destaca la promulgación en el año 2014 de la Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, mediante el cual se busca alcanzar la capacitación de la población económicamente activa con la finalidad de brindarles mejores oportunidades de trabajo o insértales en el sistema laboral del país.

Dicha ley ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de los últimos años, encontrándose en vigencia la del 2014, que resalta en su contenido la necesidad de que los trabajadores se encuentren capacitados para ser un elemento activo dentro del proceso social del trabajo, lo cual configura la materialización de los planes de la Nación que se basa en una economía social.

De igual manera es de resaltar que impone a las empresas con más de quince trabajadores a contratar o formar aprendices, estableciendo la cuota legal de un mínimo del tres por ciento de sus trabajadores y un máximo del cinco por ciento de estos. Igualmente se destaca lo establecido en el artículo 50 de la mencionada ley, que impone una contribución parafiscal del cero como cinco por ciento de sus utilidades anuales o bonificaciones de fin de año, cuando las entidades de trabajo empleen a cinco o más trabajadores.

En lo referente a la garantía de protección del trabajador en Venezuela se aplica la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, cuya última modificación fue publicada en Gaceta Oficial el 30 de Diciembre de 2012, en donde se establece todo un sistema de protección social a los ciudadanos en Venezuela, entre estos a los trabajadores venezolanos los cuales se encuentran amparados por la misma en caso situaciones que pongan en riesgo su estabilidad económica.

Dentro de las contingencias amparadas por el sistema, establecidas en el Artículo 17 de la norma, destacamos las vinculadas con el trabajador y que se presentan de forma inesperada dejándolo en una especial situación de vulnerabilidad económica, estas son la discapacidad (especialmente las

ocasionadas por accidentes de trabajo), perdida involuntaria de empleo y desempleo.

Siguiendo con el mandato de esta norma, y según lo establecido en el Capítulo IV de la misma, se crea la Ley del Régimen Prestacional de Empleo del año 2005, con el fin de "garantizar atención integral a la fuerza de trabajo[55]" y que constituye otro instrumento del derecho inmerso en la política de empleo pasiva.

La Ley del Régimen Prestacional de Empleo pretende la protección del trabajador ante situación de desempleo, siguiendo con el lineamiento de que el Estado debe ser garante de velar por la protección del ciudadano cuando a el mismo se le presenta una eventualidad que ponga en riesgo su estabilidad económica que pueda conllevar a la pobreza, para lo cual establece un sistema de cotizaciones dinerarias que constituyen un fondo que podrá ser utilizado en caso de presentarse la contingencia.

Es de resaltar que las leyes a las que hace mención este capítulo son solo aquellas que se consideraron más relevantes en cuanto su vinculación con las políticas de empleo, por ser las mismas las que demuestran de manera más clara la vinculación entre la gerencia del Estado y la legislación que se convierte en el piso de legitimidad mediante el cual actúa para cumplir sus funciones.

Sin embargo se considera que el sistema jurídico, compuesto por las normas, reglamentos, decretos, entre otros, conforma un todo que se interrelacionan con la finalidad de proteger al ciudadano de manera integral y permitir su desarrollo dentro del Estado Venezolano, por lo que la consagración de las políticas de empleo se podría encontrar en otras normativas a las que no se hacen mención en este capítulo.

[55]Ibidem.

# CAPÍTULO III
# VALORACIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA.

## 3.1. La Política de Empleo en el Contexto Fronterizo.

La visión actual de la rectoría del Estado a través del aparato de gobierno se basa en la aplicación de las políticas públicas, las cuales responden a un ciclo, pasos y lineamientos que deben ser cumplidos con la finalidad de alcanzar las metas establecidas en dichas acciones.

La política de empleo es de necesaria aplicación en el Estado venezolano, comprendiendo la trascendencia de estas acciones ejecutivas en el desarrollo del ciudadano y el alcance de los fines del Estado, tales como la inclusión, superación de la pobreza, pleno empleo y aumento de la producción nacional y el producto interno bruto (PIB).

Los indicadores internacionales señalan que el año 2014 Venezuela es el país con la segunda tasa de desempleo más alta en América Latina, ubicando la desocupación en 9,5%, detrás de Colombia que presenta un número de 10,6%, esto según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[56].

Es importante resaltar que las cifras oficiales que muestra el Instituto Nacional de Estadística (INE) referentes a la fuerza de trabajo en Enero de 2015, y que da cuenta de la ocupación en Venezuela, reporta que la tasa de actividad en Enero de 2015 es mayor a documentada en Enero de 2014 y 2013; de la misma

[56] EL NACIONAL. Venezuela es el segundo país de américa latina con más desempleo. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/Venezuela-segundo-pais-America-desempleo_0_379162194.html

manera señala que la inactividad es menor en 2015 que en 2014 y 2013 en el primer mes del año[57].

Se destaca que para el mes de Enero de 2015, en comparación con el mismo mes en los años 2014 y 2013, la ocupación en el sector formal de la economía ha disminuido, mientras que el sector informal se ha incrementado pasando de 4.938.987 personas en este sector (39,4%) a 5.394.922 personas (41,2%) en el 2014[58].

Se puede observar que el INE basa sus cifras en la ocupación en Venezuela y no en el empleo, lo cual resulta relevante por su conceptualización. Este instituto define ocupación como

> "…Personas de 15 años y más de edad, de uno u otro sexo, que declaran haber trabajado con o sin remuneración, por lo menos una hora, durante la semana anterior a la realización de la entrevista. Las personas ocupadas con remuneración son aquellas que perciben un sueldo, salario u otro tipo de ingreso o compensación en dinero efectivo o en especie (alimentación o alojamiento) por el trabajo realizado como empleado u obrero, trabajador por cuenta propia, patrono o empleador. Las personas ocupadas sin remuneración en dinero se denominan por lo general "trabajadores familiares" y se definen como personas que trabajan sin remuneración en dinero en una empresa económica explotada por otro miembro de la familia con el cual conviven, siempre que no hayan buscado trabajo en el período de referencia de la encuesta. La Tasa de Ocupación es el porcentaje de la Población Ocupada con respecto a la Población Económicamente Activa"[59].

---

[57] VENEZUELA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. (INE) Encuesta de hogares por muestreo situación en la fuerza de trabajo en Venezuela informe mensual Enero 2015. [base de datos en línea] Fecha de consulta 22 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/FuerzadeTrabajo/pdf/Mensual201501.pdf

[58] Ibidem.

[59] Ibidem.

Del concepto que establece el INE referente a la ocupación podemos analizar ciertos aspecto, en primer lugar en lo referente al tiempo de trabajo, al señalar que el ocupado es el que ha trabajado por lo menos una hora la semana antes de la entrevista, con respecto a esto podemos decir que una hora de trabajo no es proporcional con las cuarenta horas de trabajo semanas que supone las ocho horas de trabajo por cinco días en la semana.

Esta cuenta es relevante debido a que deja abiertas muchas interrogantes referentes al tipo de trabajo que puede realizar una persona y que implica el uso de una sola hora semanal para ello, por lo que abre las puertas a la pregunta de si este trabajo realmente cumple con los estándares definidos sobre el trabajo decente.

Otro elemento que se destaca de esta definición es en cuanto a la remuneración; el INE señala que las personas a las cuales incluyen como muestra en sus encuestas pueden o no recibir remuneración, lo cual es contrario a todo lo establecido en el concepto de salario, incluso es una contradicción a lo establecido en las protecciones al trabajo reguladas por la Constitución Nacional y la legislación laboral venezolana.

Con respecto a los llamados “trabajadores familiares” que este concepto permite pensar que el estadista está incluyendo en la categoría a los informales, recordando las definiciones establecidas en el Capítulo I del presente trabajo, en las que se destaca que una de las simulaciones que entraña el trabajo informal es el que se realiza en las empresas familiares por los cuales el trabajador no percibe el salario adecuado por su labor.

Por las deducciones arriba esbozadas podemos decir que las cifras ofrecidas por el INE en algún sentido no nos pueden reflejar de manera certera las datos estadísticos del empleo y desempleo en Venezuela, debido a que el instrumento con el cual son recogidas las mismas poseen contradicciones a lo

establecido por la legislación venezolana en la materia, así como también lo signado por Venezuela en instrumentos internacionales de protección al trabajo.

Una de las problemáticas que presenta la política de empleo en Venezuela es la referente a la falta de aplicación de la misma. En el Capítulo II de esta investigación observamos como en algunos de los principales instrumentos legales que se han promulgado en los últimos años se estipula el correcto cumplimiento de la aplicación de la política de empleo, por ejemplo en la creación de instituciones u otros instrumentos legales de necesaria promulgación para cumplir con el objeto de la ley en cuestión, y sin embargo luego de promulgada la ley los mismos no se instauran.

Ejemplo claro de ello es el mandato de creación de la Tesorería de Seguridad Social por parte de la LOPSYMAT y que a la fecha no se ha materializado, a pesar de que la ley data del año 2005, es decir, han transcurrido diez años desde su promulgación, trayendo como consecuencia que sea el sistema de la Seguridad Social el que apalanque la falta de dicha institución, lo que trae como consecuencia desequilibrios en el sistema.

Otro ejemplo interesante de esta situación resulta en la necesidad de instaurar leyes especiales y que se establece en las disposiciones legales de nuestro país y que no se realizan por parte del legislador. La LOTTT, por dar un ejemplo, señala que la protección a algunos trabajadores como los culturales, los domésticos, los del transporte aéreo, se regirán por una ley especial, que a la fecha tampoco se han decretado, dejando en una especie de limbo legal a los ciudadanos dedicados a estos oficios.

En estos dos simples ejemplos, que se multiplican y evidencian en el compendio legal venezolano se evidencia la mala aplicación de la política de empleo, debido a que en papel se pretenden alcanzar unos fines, pero que al final

en la práctica, en la evidencia de la voluntad política, no se aplica, generando como consecuencia un sistema laboral poco productivo y fracasado.

Principalmente la esquizofrenia legal que presenta el derecho del trabajo en Venezuela se traduce en una legislación laboral que se contradice con ella misma y con otros instrumentos legales que pretenden el desarrollo de la Nación, así como también la omisión en la creación de instituciones que tienen finalidad de operativizar el mandato de la ley en cuestión y alcanzar los fines de la misma, constituyendo los dos principales problemas que se considera son principales y a los cuales vamos a hacer referencia para valorar la aplicación de la política pública de empleo en Venezuela.

Recordando los ciclos de la política pública, a los que se hizo referencia en el Capítulo I, identificación del problema, agenda, formulación y diseño, legislación, implementación y evaluación, entendemos que existe un primer problema al no cumplir con las últimas tres etapas del ciclo, referentes a la implementación y evaluación[60].

Al no cumplir con los ciclos establecidos para la correcta implementación de las políticas públicas, y que responden a una lógica estudiada por la ciencia política y la administración pública, se crea un vacío en la proceso afectando necesariamente el resultado del esfuerzo de la ley y que evidencia los resultados en la gerencia por parte del gobierno.

Este ha representado, a nuestro criterio, uno de los principales problemas en la actividad de gerencia del gobierno venezolano, tanto del grupo de personas que detentan el poder en la actualidad como de los gobiernos anteriores, dando esta debilidad una explicación de porqué en Venezuela, a diferencia de otros países, no se puede hablar de políticas de Estado sino de políticas de gobierno, es decir, decisiones que toma el gobierno de turno y no responden a una secuencia

[60]KELLY… Op. Cit. p. 63.

del poder político detentor del poder que busca un único fin: El desarrollo y empoderamiento del Estado.

La mayoría de las políticas públicas que se han implementado en Venezuela en los últimos años alcanzan la fase de legislación (lo que también puede traducirse en reglamentos, decretos, convenios, resoluciones, entre otros) pero no transcienden a la implementación y la evaluación, generando que o bien no se alcancen los resultados o los mismos no alcancen las expectativas esperadas.

En el caso de la frontera Colombo Venezolana, es importante señalar que se han realizado esfuerzos por dinamizar la fuerza de trabajo en la zona y sin embargo no se pueden observar resultados óptimos a dichas políticas, esto principalmente por la falta de evaluación de las iniciativas que se aplican.

El obviar esta fase tan importante, de la evaluación, se genera como consecuencia que las políticas que se aplican queden en esfuerzos vagos e inconclusos debido a que al final es en esta etapa en donde no solo no se obtiene un necesario diagnóstico de la gestión del gobierno, sino que además no se logran identificar nuevas necesidades o problemas que surjan de la situación afrontada.

Se puede observar que la problemática en la aplicación de la política de empleo en la frontera estudiada se genera por la falta de agenda, formulación y diseño de la política en cuestión, este problema afecta directamente a la frontera de Táchira- Norte de Santander, debido a que la misma no ha sido vista por los gobernantes como una zona con características y necesidades propias y en consecuencia las políticas aplicadas a nivel nacional de forma centralizada y no responden a las necesidades de la zona.

La mala formulación de políticas públicas en la frontera Colombo-Venezolana se considera es el principal causante del fracaso de las mismas,

debido a que no se toman en cuenta las necesidades propias de la zona, su dinámica y características de la población lo que conlleva a la inaplicabilidad de los proyectos nacionales en torno a integración, desarrollo del territorio, política de empleo, entre otras.

Podemos observar que este hecho se evidencia en las iniciativas que se han aplicado a nivel de gobierno central y que se pretenden aplicar en la zona. Tomemos por ejemplo la seguridad social, a pesar de que en Venezuela se han hecho esfuerzos a través de la legislación nacional por proteger con esta institución a nacionales y extranjeros que laboren en el país, en frontera esta voluntad ha sido insuficiente.

Vemos como existe una gran cantidad de trabajadores colombianos que no ingresaron al territorio nacional venezolano de forma legal pero que tienen muchos años haciendo vida y laborando en Venezuela, y a los cuales se les imposibilita la opción de ingreso al sistema de seguridad social del país, a pesar trabajar para empresas venezolanas por largos años, lo que los deja en una situación de vulnerabilidad especial traducido en un fracaso para la política pública de empleo venezolana.

Es la falta de análisis del problema, primera fase de la formulación de la política pública, es la que está fallando. En este punto no podemos decir que los únicos responsables son los directores del gobierno en todas sus instancias vinculados a la frontera, igualmente la sociedad civil necesita elevar sus necesidades, los partidos políticos que hacen vida en la zona deben reclamar reivindicaciones sociales, las universidades deben enfocarse en la investigación fronteriza, es decir, todos los actores de vinculados a la frontera son necesarios para poder alcanzar una buena formulación de los problemas propios de esta zona tan característica.

Sin esta visión de las particularidades de la frontera Táchira- Norte de Santander, se hará complejo y poco probable el éxito de la política de empleo en el territorio, debido a que igualmente hablamos de la mala aplicación de la política al no cumplir con las fases necesarias para el desarrollo y alcance de los objetivos de gobierno.

Ahora bien, si afirmamos que en la frontera no se aplican políticas de empleo con el fin de realizar la gestión de gobierno y cumplir con las necesidades de la zona, se vale preguntarnos qué tipo de directrices se utilizan para guiar la acción gubernamental en la frontera.

Ante tal interrogante nos atrevemos a proponer la idea de que en Venezuela, contrario a la aplicación de la política pública, se toman decisiones en base a decisionismo político, que es la teoría que encaja, a nuestro criterio, en la dirección de los asuntos de gobierno venezolano y que se proyecta y evidencia igualmente a la política de empleo.

## 3.2. La Política Pública y el Decisionismo Político.

La visión de la política pública, su idea principal, radica en la necesaria racionalización de las decisiones de gobierno, sustentadas en necesidades y en los fines que pretende alcanzar el Estado, por lo que nos habla de procesos, pasos y sistemas que tienen que necesariamente cumplirse para poder alcanzar los objetivos.

Esta idea de política pública nace de un mundo liberal, con fuertes ideas basadas en normas, mecanismos y un Estado gerente que debe, por encima de toda necesidad, supeditarse a las leyes y reglas establecidas por la sociedad fundamentadas en ideales de democracia y representación del poder, en la que el gobierno no puede encontrarse por encima de la sociedad, las normas, las costumbres, es decir, el gobierno no puede verse superior al Estado.

En el capítulo referente a la Política Pública vemos como en las definiciones se basan en proceso de racionalización, evaluación, análisis, aplicación y seguimiento de un problema específico al cual el Estado dará una respuesta esperando que el mismo de un resultado satisfactorio en la solución de un problema social atacado, lo interesante es que precisamente la política pública implica un proceso que puede no tener una respuesta inmediata pero si una serie de pasos previos para su aplicación.

El nacimiento y evolución del concepto de “política pública” nos ayuda a entender claramente el concepto de la misma, originándose bajo una visión liberal del Estado que necesitaba dar respuesta a problemas sociales específicos originados por la post guerra, específicamente en los Estados Unidos, por lo que entendemos que tiene una naturaleza tecnócrata y neo liberal en la que el Gobierno es visto no solo como el detentor del poder político sino además como un “gerente” que toma la fuerza y el conocimiento de diferentes disciplinas, entre estas la Administración Pública, con el objeto de cumplir de una forma más eficaz y eficiente sus objetivos.

En contraposición de esta visión vemos que previamente, y precisamente, basándose en la posición que debe tomar el gobierno ante situaciones bélicas, se encuentra el “decisionismo político” planteado por Carl Schmitt, alemán que propuso una tesis contraria al liberalismo, considerando que el Gobierno en la búsqueda de sus objetivos y en el ejercicio de su poder soberanía podía tomar decisiones que no necesariamente tenían que estar apegadas a legislaciones o decisiones democráticas.

Esta idea se fundamenta en la idea de gobierno que tiene como función su empoderamiento, generando para ello mediante la decisión de una autoridad una serie de instrumentos y acciones en función de su acción de gobierno y para el fortalecimiento del Estado. Para Schmitt, cuando el gobierno consulta o analiza

mucho una decisión o acción política corre el peligro de debilitarse y no cumplir sus objetivos, mostrando como ejemplo claro de esto la guerra, situación en la que no se siguen pasos racionales y consensuales a la hora de ejecutar una acción, si no por el contrario las mismas son tomadas por una autoridad quien decide en función de su criterio y en beneficio de su gobierno y el Estado.

> "Como doctrina legal, el decisionismo sostiene que en circunstancias críticas la realización del derecho depende de una decisión política vacía de contenido normativo. Desde una perspectiva ético-política, sin embargo, la esencia del decisionismo no implica la ausencia de valores y normas en la vida política sino la convicción de que éstos no pueden ser seleccionados por medio de un proceso de deliberación racional entre visiones alternativas del mundo. Valores y normas deben ser interpretados y decididos por quien detenta el poder. En su dimensión filosófica, el decisionismo de Schmitt es una reacción contra los principios de la crítica heredados del iluminismo. Schmitt compartía con Max Weber la desilusionante conclusión de que el proceso de racionalización del mundo occidental culminó creando una civilización mecanizada y predecible en la que la humanidad se halla hoy atrapada como si se tratase de una jaula de hierro[61]".

> "El concepto de decisionismo en Carl Schmitt puede definirse más claramente por lo que no es que por lo que pretende ser. Tanto en su dimensión legal, política o ética, el decisionismo aparece como una implacable negación de todos los valores sostenidos por el liberalismo. Desde diversos puntos de vista, el decisionismo podría describirse como la inversión simétrica de la doctrina liberal. Es la negación del constitucionalismo y lo opuesto a una concepción de la política fundada en el ideal de la discusión racional[62]".

---

[61]NEGRETTO, G. El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción. Universidad de Buenos Aires. [Publicación en línea] Fecha de consulta 18 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.cide.edu/investigador/documentos/gabriel.negretto/CarlSchmittDecisionismo.pdf .p. 1.

[62] NEGRETTO… Op. Cit. p. 10.

## 3.3. Política pública versus Decisionismo Político.

Con el fin de dar respuesta a la pregunta planteada y que se plantea cuáles son las directrices que guían la acción de gobierno en nuestro país, considerando nuestro sistema de gobierno y las acciones llevadas a cabo continuamente por sus dirigentes podemos decir que en Venezuela, a pesar del sistema normativo y lo propuesto en teoría, en la práctica no se dirige el Estado por el planteamiento y la ejecución racional de políticas públicas y el Estado como un buen gerente, por el contrario, las decisiones y la forma de gobierno está planteada únicamente por decisiones políticas sin ningún tipo de fundamento más que el costo político y el dominio del poder.

Muchos son los ejemplos que podemos señalar que sostienen esta opinión, como por ejemplo expropiaciones, manejo de política exterior, asignación de cargos públicos, entre otros, sin embargo tomaremos como ejemplo la creación de la Ley de Costos y Precios Justos, promulgada en noviembre de 2011. Dicha disposición tiene la finalidad de regular los precios de los productos colocando un tope a la ganancia del vendedor sobre un producto específico con la finalidad de evitar la especulación y las prácticas usureras. Para el control y fiscalización de la aplicación de esta ley se creó la Superintendencia de Costos y Precios Justos (SUNDECOP).

Ahora bien, es evidente que esta norma afecta el funcionamiento natural del mercado, afectando la dinámica de la oferta y la demanda, buscando como único fin de bajar los costos de los bienes para que la población no sienta las consecuencias de un país que cerró con una inflación del 56,2% en el año 2013[63]y políticamente no genere descontento y perdida de liderazgo político del gobierno actual a la cabeza de Nicolás Maduro.

[63] VERA, B. El Nacional. Inflación de 2013 cierra en 56,2%, la más alta desde 1996. Diciembre de 2013. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.el-nacional.com/economia/Inflacion-cierra-alta_0_328167301.html

Este tipo de decisiones tomadas por los altos mandatarios del gobierno evidentemente no tiene ningún fundamento basado en el análisis, planificación, proyección que puedan pronosticar los resultados de la misma, por el contrario ha traído como consecuencia la escases de productos en un país que se encuentra sometido desde el año 2003 a un control cambiario que ha agravado la situación como consecuencia la poca inversión por parte del sector comercial que tiene acceso restringido a las divisas, disminuyendo al mínimo la producción de bienes, y generando que los productos nacionales cada vez se encuentren menos en el mercado, y los importados tengan costos tan elevados que no pueden ser adquiridos con el salario establecido para la cesta básica, a menos que los mismos sean subsidiados por el gobierno.

Este ejemplo pretende evidenciar que las decisiones que toma el gobiernono se basan evidentemente en ningún análisis previo o de una implementación progresiva con un resultado a mediano o largo plazo, siendo el único fin del gobierno mantener el poder sin importar las consecuencias económicas, sociales y hasta culturales que puede generar la promulgación de leyes o la decisión política.

### 3.3.1. Decisionismo Político y la Política de Empleo.

El trabajo, por su contenido ser social, generador de riqueza y por ser este primordial para todas las sociedades, es objeto de interés especial de los gobiernos con rasgos populistas que ven en el trabajador a un elector que necesitan mantener y convencer por ser el mismo actor prioritario en procesos electorales.

Es por ello que en la política de empleo venezolana encontramos actos de decisionismo político y no de políticas públicas racionalizadas y evaluadas, que han generado graves desequilibrios en el mercado laboral del país, trayendo como

consecuencia una series de hechos entre los que se destacan, por dar un ejemplo, la desaceleración económica por el riesgo y costo laboral, la discriminación positiva de las trabajadoras venezolanas, el incremento del gasto público por ser el Estado el principal empleador del país.

Con la promulgación de la LOTTT en el año 2012 cambio el panorama del mercado de trabajo en Venezuela, una de las disposiciones más relevantes es la referente al tiempo de descanso del trabajador. El convenio 14 del año 1921 de la OIT y ratificado por Venezuela en el año 1945 establece que el trabajador tiene derecho al menos a veinticuatro horas de descanso consecutivas a la semana[64].

La Ley del Trabajo de 1997 establecía en lo referente al descanso del trabajador en un día a la semana, normando que la jornada diurna no podría exceder las 44 horas semanas, autores como el profesor Héctor Jaime señalan "a los efectos prácticos, el descanso semanal era de día y medio. Igualmente permitía prolongar hasta en una hora la duración del trabajo diurno con el fin de garantizarle al trabajador el disfrute de dos días de descanso[65]".

Sin embargo, la LOTTT del año 2012 estableció parámetros más radicales en lo referente al tiempo de descanso del trabajador, en su artículo 173 señala que la jornada de trabajo no podrá exceder loscinco días a la semana, disfrutando el trabajador de dos días de descanso continuos.

Esta disposición la realiza el legislador sin tomar en consideración el sistema productivo de algunas empresas que requieren por su naturaleza laborar por ejemplo los fines de semana, como es el caso de los sitios de comida o de recreación como los centros comerciales, lo que además es necesario por ser los días en los que la población puede distraerse, compartir con sus familiares.

---

[64] JAIMES, H (2013). *El Tiempo del Trabajo.* Venezuela. Editorial Universidad Católica del Táchira. P. 171.
[65] Ibidem.

La aplicación del tiempo de descanso en las condiciones que establece la ley ha generado consecuencias graves en la productividad de las empresas y en la economía de las ciudades del país, evidenciando los fines de semana más comercios cerrados y poca actividad los fines de semana, días en los cuales lo patronos prefieren cerrar los locales antes de incrementar sus costos laborales ya sea pagando horas extraordinarias de trabajo o contratando nuevo personal que cubra este tiempo de descanso de los trabajadores.

Esto nos evidencia una gran falla en la disposición de la ley y en consecuencia en la intención de la política de empleo, que no tomo en consideración factores económicos, costos laborales, necesidades de la población, dinámica social y posibles consecuencias a la hora de establecer el tiempo del trabajo, por lo que no podemos más que creer que la única intensión de este artículo fue complacer al trabajador brindándole mas días de descanso, sin tomar en consideración ningún otro elemento y las consecuencias de dicho cambio.

Con el Reglamento Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, de fecha 30 de Abril de 2013 se trata de solventar las dudas y problemas generado por el Art. 173 de la LOTTT, al brindar la posibilidad de brindar los días de descanso tanto sábado y domingo, como domingo y lunes, cumpliendo de esta forma con los dos días continuos de descanso.

El Reglamento, en el artículo 13, señala que existen trabajos que no son susceptibles de interrupción, sustentando dicho argumento en lo dispuesto en el artículo 185 de la LOTTT, brindando un extenso listado de dichas labores con el fin de buscar enmendar el error y garantizar que los comercios, especialmente aquellos creados para el disfrute y esparcimiento de la población, desarrollen sus actividades sin límites legales que los interrumpa y perjudique.

Este reglamento es una prueba de la falta de análisis, evaluación y proyección a la hora de redactar la norma, pues enmienda casi inmediatamente el grave problema generado, siendo un reglamento de naturaleza parcial que solo pretendía minimizar las consecuencias de lo dispuesto en cuanto al tiempo de descanso del trabajador.

Otra evidencia que podemos resaltar y que evidencia claros actos de decisionismo político y no de desarrollo de políticas de empleo es el cuanto a los decretos de inamovilidad laboral. La estabilidad laboral en Venezuela, contemplado en la Constitución Nacionalen el artículo 93 y en el artículo 85 de la LOTTT, tiene como finalidad brindar al trabajador la protección ante cualquier acto arbitrario que conduzca a un despido injustificado.

Es por ello que el artículo 87 de la LOTTT establece lo siguiente:

> "Estarán amparados por la estabilidad prevista en esta Ley:
> 1. Los trabajadores y trabajadoras a tiempo indeterminado a partir del primer mes de prestación de servicio.
> 2. Los trabajadores y trabajadoras contratados y contratadas por tiempo determinado, mientras no haya vencido el término del contrato.
> 3. Los trabajadores y trabajadoras contratados y contratadas para una obra determinada, hasta que haya concluido la totalidad de las tareas a ejecutarse por el trabajador o trabajadora, para las cuales fueron expresamente contratados y contratadas.
>
> Los trabajadores y las trabajadoras de dirección, no estarán amparados y amparadas por la estabilidad prevista en esta Ley."

Esta disposición va de la mano con lo establecido en el artículo 94 de la ley del trabajo vigente que hace referencia a la inamovilidad laboral, señalando que los trabajadores que se encuentren protegidos de inamovilidad no podrán ser despedidos, no trasladados ni desmejorados sin un procedimiento administrativo

previo que finalice en la calificación por parte del inspector del trabajo que autorice el despido.

Es entonces como más adelante en la norma, en la sección novena del Título VII del Derecho a la Participación Protagónica de los Trabajadores, Trabajadoras y sus Organizaciones Sociales, artículo 420, se establecen los trabajadores protegidos por la inamovilidad, siendo estos los siguientes:

> "Las trabajadoras en estado de gravidez, desde el inicio del embarazo hasta dos años después del parto. Los trabajadores desde el inicio del embarazo de su pareja, hasta dos años después del parto. Los trabajadores y trabajadoras que adopten niños o niñas menores de tres años, gozarán de inamovilidad por el lapso de dos años desde la fecha en que el niño o la niña sea dado o dada en adopción. Las trabajadoras y trabajadores con hijos o hijas con alguna discapacidad o enfermedad que le impida o dificulte valerse por sí misma o por sí mismo. Los trabajadores y trabajadoras durante la suspensión de la relación de trabajo. En los demás casos contendidos en esta Ley, otras leyes y decretos.[66]"

La norma deja al final del artículo la posibilidad de que otras leyes y decretos establezcan la inamovilidad laboral, tal es el caso de los Delegados de Prevención, que tienen protección especial por lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, del año 2005, y de los decretos presidenciales que igualmente pueden garantizar la inamovilidad laboral de los trabajadores.

El primer decreto de inamovilidad fue publicado en el año 1999 por el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, y se extendía hasta el año 2001; desde ese año hasta la fecha los decretos de inamovilidad laboral se han convertido en una política de gobierno debido a que año tras año se ha renovado garantizando que los trabajadores en Venezuela, sin importar si cuentan con

[66] LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS. 2012.

alguna protección especial, tiene prohibición de despedido sin previamente solicitarlo mediante un procedimiento administrativo al inspector del trabajo.

Esta decisión de gobierno ha generado consecuencias que han afectado negativamente la dinámica del mercado laboral en Venezuela, debido a que el patrono se ha visto coartado en cuanto a la relación con sus trabajadores, logrando que los mismos en muchos casos no generen la fuerza de trabajo requerida sin temer perder su puesto de trabajo, debido a que finalmente lograr una calificación de despido es un procedimiento largo y costoso que muchos empleadores prefieren evitar.

Una de los temas que más preocupa sin duda es el tema de la productividad de las empresas; la empresa venezolana se ve coaccionada por parte del gobierno en su libre desenvolvimiento y en consecuencia en su participación en la libre oferta y demanda, consecuencia este hecho en parte de la cantidad de trabajadores que muchos centros de trabajo tienen y que no producen lo esperado, situación ante lo cual el patrono no puede realizar ninguna acción por los mismos estar amparados por la inamovilidad laboral.

Otra consecuencia negativa que ha generado esta política es debido a que el empleador, al observar tales controles, prefiere no contratar nuevo personal, obstaculizando la posibilidad de obtener un empleo a la población joven que ingresa por primera vez al mercado, o a aquellos trabajadores que necesitan reinsertarse en el sistema, pues día a día los puestos de trabajo se encuentran más limitado, y más si consideramos el cierre de las empresas por la situación económica que atraviesa el país.

Este problema es relevante al estudiar por ejemplo el tema de la informalidad, debido a que como observamos cuando estudiamos el tema, los controles por parte del gobierno tienen a incrementar este problema, resaltando en esta parte el complejo, costoso y largo proceso administrativo que tienen que

realizar las empresas para poder lograr la calificación de un trabajador, lo que podría afectar su patrimonio y funcionamiento.

Estos controles se considera son contrarios a otras iniciativas que pretenden motivar la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, el aumento de personal en las empresas, el desarrollo de los pequeños y medianos comerciantes, la productividad económica, siendo entonces un doble discurso cuando se compara con lo planteado por la legislación nacional y los planes de gobierno.

Podemos observar, con estos breves y sencillos ejemplos, que por un lado el gobierno presenta ideas motivadoras y esperanzadoras en cuanto al mercado de trabajo en Venezuela, aunado a legislación que pretende garantizar el desarrollo de la política pública con el fin de lograr una eficiente gestión en tema, pero por otro lado, promueve disposiciones carentes de coherencia con los mismos.

Si debemos dar un nombre formal a este doble discurso podemos decir que el gobierno intenta apegarse, mediante sus normas, al desarrollo del país con la figura del Estado gerente, lo que implica la evaluación y ejecución de las políticas de públicas, pero por otro lado toma decisiones que son evidentemente carentes de estudios previos que den una visión de las consecuencias de las mismas y puedan evaluarse plenamente sus consecuencias.

Estas disposiciones tienen naturaleza de decisionismo político, mas no de políticas públicas, debido a que específicamente en el campo del desarrollo laboral del país las mismas dan muestra que solo buscan como fin garantizar el poder del gobierno con la aprobación de la gestión por parte del universo electoral que les apoya, sin una visión a futuro de las necesidades del mercado de trabajo en Venezuela, ni otras consecuencias que derivan de estas.

# CAPÍTULO IV
# LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ESTADO TÁCHIRA.

Una vez estudiada la aplicación de la política de empleo en Venezuela, es interesante realizar un análisis de la aplicación de dichas políticas y del mercado de trabajo en la frontera del colombo venezolana del Estado Táchira, específicamente en lo que respecta a los municipio Bolívar y Pedro María Ureña, tomando como referencia los datos ofrecidos mediante investigación del Observatorio Social del Estado Táchira (OSET) de la Universidad Católica del Táchira (UCAT) en su publicación El Táchira en cifras 2013, tal y como se especifica en la introducción de este trabajo de grado.

En esta publicación de la Universidad Católica del Táchira (UCAT) los investigadores nos ofrecen cifras y datos interesantes que permiten realizar un análisis de la política de empleo en ambos municipios fronterizos, así como de la frontera, presentando una radiografía de las necesidades que presenta el mercado de trabajo de esta zona, producto de la dinámica propia y sus características geopolíticas.

La frontera colombo venezolana configurada por el Estado Táchira y el Departamento del Norte de Santander ha tenido siempre la característica de ser dinámica y activa, de hecho ha sido y aun es la frontera más activa de Venezuela, esto se debe a la dinámica económica y sociocultural que ella presenta, permitiendo que exista una estrecha relación entre ambos pueblos que interactúan de forma constante y permanente en el tiempo.

Para las primeras tres décadas del siglo XX la frontera colombo venezolana era la protagonista de gran parte de las actividades cafetaleras y agropecuarias de la zona andina y llanos del país, esto debido a que la ciudad de Cúcuta, Colombia, configuraba un importante centro comercial del café y ganadería, dando paso a una fluida dinámica comercial y cultural entre ambos países.

A partir del proceso de modernización Venezuela con el gobierno del General Marcos Pérez Jiménez en los años 50, Venezuela vivió un significativo cambio desde el punto de vista demográfico, político, económico e inclusive cultural. Es a partir de entonces cuando el auge de la explotación de hidrocarburos, el llamado"boom petrolero", desplaza a la actividad agrícola como principal actividad de producción nacional.

En este momento la población venezolana, que hasta ahora era en su mayoría rural, vive un auge migratorio hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida, en parte debido a políticas gubernamentales centradas en el desarrollo urbano y comercial del país. Este hecho sin duda marca un hito en la dinámica fronteriza pues permite que un gran número de trabajadores colombianos emigren a Venezuela en busca de mejores oportunidades de vida en medio de la bonanza del país para la época.

Dicha población en su mayoría se desplazó a través de la frontera Táchira-Norte de Santander para ingresar al país, desarrollando actividades en su mayoría comerciales y de servicios, sin embargo algunos se dedicaron al sector agrícola especialmente a la actividad de producción café, algodón y caña de azúcar[67].

Para los años setenta, la ciudad de Cúcuta y la población de Villa del Rosario, Colombia, se configuraron como puertas comerciales de productos colombianos hacia Venezuela, consolidándose por la calidad de sus telas, alimentos y otros bienes ya elaborados que fueron preferencia de los venezolanos que contaban con una economía sólida que les permitía adquirir productos colombianos inclusive a menores costos que los nacionales.

[67]TORREALBA, R. Mercados de trabajo y migración en la frontera de Táchira y Norte de Santander. Caracas, Venezuela. [Trabajo en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en:http://www.cuft.tec.ve/publicaciones/barquisimeto/umbral/revistas/rev13/docIII13.pdf

Esta nueva dinámica resultó propicia para el impulso industrial de San Antonio y Ureña que encontraban en la materia prima colombiana una excelente oportunidad para desarrollar su producto, aunado al hecho de que los trabajadores colombianos se asentaban, ya sea de forma temporal o permanente, en la zona lo que garantizaba una mano de obra a menor costo[68].

Sin embargo para la siguiente década la dinámica cambia nuevamente afectando de forma negativa producto venezolano consecuencia de la contracción económica que comienza a vivir Venezuela, la devaluación de la moneda el 18 de Febrero de 1983, recordado en la historia como el "viernes negro" medida económica del entonces presidente Luis Herrera Campins, lo que propicia un escenario negativo para la frontera Táchira- Norte de Santander.

Consecuencia de este momento político- económico las poblaciones de Ureña y San Antonio volcaron su desarrollo industrial a la venta de productos alimenticios de primera necesidad, originando en este momento la problemática de contrabando de extracción de productos e hidrocarburos que se mantiene hasta nuestros días.

Observamos como entonces la historia y desarrollo propio de la frontera Táchira- Norte de Santander, marcada por acontecimientos aislados de carácter político y económico, es determinante para comprender la naturaleza del mercado de trabajo en la zona, que ha tratado de potenciarse por los gobiernos en su afán por crear un mejor manejo de esta zona comercial con visión de integración entre ambos Estados.

Muchos han sido los intentos que desde, el gobierno de turno, se han realizado para mejorar las relaciones colombo venezolanas, específicamente en esta dinámica frontera a la cual hacemos referencia y que tiene su auge al inicio

[68]Ibidem.

de la década de los noventa cuando ambos países surgen como líderes de una zona de integración económica que beneficiara a ambas naciones.

La expresión máxima de dichos intentos de integración se materializa con la creación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1969, conformada por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela y que tiene sus antecedentes en el Pacto Andino o Grupo Andino creado en el Acuerdo de Cartagena del mismo año. La CAN comienza a funcionar desde 1993 hasta 1995 como una zona de libre comercio con un arancel intrasubregional "0" para todos sus países socios.

A partir de 1995 se plantearon nuevos acuerdos tributarios que proponían aranceles que "…oscila entre el 5% y el 20%, para el 90% de las importaciones comunitarias desde terceros países[69]". Sin embargo, y lamentablemente, desacuerdos políticos carentes de sustento pero vinculados a la nueva visión de política exterior venezolana llevan a la salida de Venezuela de la CAN en Abril del 2006 saliendo finalmente de la CAN en el año 2011.

La salida de Venezuela de la CAN resultó ser uno de los sucesos claves para entender la nueva visión de política exterior que se perfilaba en el gobierno de Hugo Chávez, con la intensión clara de aliar al país con otras naciones como Brasil y Argentina y a su vez romper con sus alianzas históricas con países como Colombia, todo ello enmarcado en una tendencia ideológica y de estrategia política.

Sin embargo lo política sin duda afectó la dinámica social y económica nacional, este hecho afecto las relaciones comerciales existentes, especialmente, entre Colombia y Venezuela, proyectando estas consecuencias de forma muy evidente en la frontera Táchira- Norte de Santander que se quedó sin incentivos estadales que activaran el comercio entre los dos pueblos.

[69]LOPEZ, J. (2001). La comunidad andina de naciones (CAN). Venezuela. [Publicación en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en:http://ri.bib.udo.edu.ve/bitstream/123456789/766/1/10-LA%20COMUNIDAD.pdf, p. 149.

## 4.1. Política de Empleo y Vocación Productiva.

En la publicación de la OSET se toma como principal elemento necesario para establecer una posible política de empleo o analizar las existentes se encuentra el hecho de que en los Municipios Bolívar, en donde hace vida la importante ciudad de San Antonio del Táchira, y Pedro María Ureña, existe una vocación productiva orientada hacia el sector agrícola y el desarrollo de la industria.

Es importante resaltar que la vocación productiva de ambos municipios se ha visto afectada por la dinámica política y económica que ha vivido la frontera y que fue descrita previamente, necesario para comprender y analizar el porqué de las características propias de los municipios Bolívar y Pedro María Ureña descritas en el trabajo de la OSET.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en documento sobre las "Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia" del año 2014 hace referencia la necesidad fundamental de reconocer la vocación productiva y cultural colombiano como elemento esencial para elevar sus potencialidades[70].

Esta cita nos hace entender la importancia de evaluar la vocación productiva definida como: "… La aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo[71]". En consecuencia la determinación y

[70] NACIONES UNIDAS COLOMBIA (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia, Colombia, [Publicación en línea], fecha de consulta: 20 de Julio de 2014. Disponible en:http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-resumenejecutivopazyambiente-2015.pdf

[71]SILVA, I. (2012) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. CEPAL Chile, [Publicación en línea], fecha de consulta: 20 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/13867/sgp42.pdf

explotación de la vocación productiva resulta un elemento esencial vinculado a la seguridad alimentaria, desarrollo, garantía de empleo y sostenibilidad.

En la investigación realizada por la OSET se determina la vocación productiva aplicando varios indicadores. En primer lugar se hace una distinción en cuanto al tipo vocación productiva de cada municipio en relación con el sector económico de producción, encontrando quela generalidad del Estado Táchira es que la vocación productiva del 89,65% de los municipios corresponde al sector primario, especialmente en cuanto a actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura[72].

Tanto en el Municipio Bolívar como en Pedro María Ureña reflejan como actividad productiva predominante el sector primario, sin embargo en el Municipio Bolívar también hay un desarrollo del sector secundario considerable. Este último Municipio, que tiene en común con la mayoría de los otros municipios del Estado Táchira que sus principales actividades productivas son la agricultura, ganadería, caza y silvicultura así como también la pesca, mientras que en Pedro María Ureña se destaca la vocación de explotación de minas y canteras.

## 4.2. Pobreza y Vocación Productiva.

Como explicamos anteriormente existe una estrecha vinculación entre el empleo y la pobreza, lo que resulta evidente considerando que el empleo debe ser productivo y en consecuencia genera ganancia para el trabajador. Es importante señalar este hecho debido a que es determinante al evaluar y aplicar una política de empleo, haciéndose necesario observar cuales son los porcentajes de ingresos económicos de la población en los municipios objeto de estudio.

[72]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA (2014). *El Táchira en cifras 2013. Vocación Productiva, Oferta de Empleo y Oferta Educativa en el Nivel Superior en el Estado Táchira*. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, Táchira. p. 65. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 20 de Julio de 2015. Disponible en: http://www.ucat.edu.ve/nuevo/INVESTIGACION/Observatorio%20Social/Publicaciones/UCAT_Libro_El_Tachira_en_cifras_20132.pdf

Según cifras arrojadas por la investigación de la OSET el tachirense se encuentra relativamente en buenas condiciones en cuanto a calidad de vida, sin embargo se resalta el hecho de que tiene la potencialidad de mejor con la correcta aplicación de políticas públicas acordes a la vocación productiva de la zona.

Los niveles de pobreza de los municipios para el año 2013, fecha de la investigación, se distribuían así: En el Municipio Bolívar los “no pobres” constituían un 73,68% mientras que los pobres un 26,32%, mientras que en Pedro María Ureña los “no pobres constituyen un 65,00% y los pobres 35,00%. Ninguno de estos municipios presenta pobreza extrema.

Es importante destacar que ambos municipios se encuentran proporcionalmente similares en cuanto a niveles de pobreza con respecto a los demás municipios tachirense, sin embargo es de considerar que ambas zonases posible la mejora en cuanto a ingresos de aplicar correctas políticas públicas de empleo debido a que el Estado Táchira se encuentra por debajo de promedio nacional en la distribución de ingresos.

La importancia de un buen empleo y su vinculación con la política de empleo radica en la necesidad de cumplir con el objetivo del empleo productivo. Para que una persona no se encuentre en situación de pobreza el principal recurso con el que debe contar es precisamente tener un empleo que le proporcione el ingreso suficiente para poder subsistir.

La forma general para medir la remuneración de los trabajadores está determinada por la cantidad de dólares que percibe como contraprestación por su trabajo. Para los países desarrollados el parámetro se establece en función de un salario de menos 14,40 dólares americanos diarios; por el contrario para los países en vías de desarrollo el ingreso es planteado en base a 1 o 2 dólares americanos de salario diariamente, en ambos casos es considerado un salario

que este por debajo de estas cifras como un empleo que no se encuentra bien remunerado[73].

Los gobiernos son conscientes de la vinculación existente entre la disminución de la pobreza y la productividad laboral. En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación del gobierno Venezolano para el periodo 2001 a 2007, documento este que es indicador de las políticas del gobierno para este periodo de mandato, claramente se proyecta esta vinculación como prioritaria para la línea de gobierno del país.

Dentro del lineamiento del "Equilibrio Social" se destacó el desarrollo humano, lo cual sería impulsado mediante el aumento de la productividad laboral de la mano con políticas de empleo tales como la promoción de incentivos fiscales, créditos para emprendedores, políticas de desarrollo agrícola y mecanismos que promovieran y vigilaran la aplicación de políticas de empleo.

Entre estas políticas planteadas dentro del plan de la nación se resalta la creación del Servicio Nacional de Empleo, correspondiente a las políticas activas de empleo. Este servicio tendría bajo su guardia una red de agencias de empleo y observatorio de empleo que, entre otras cosas, velaría por la garantía de un salario justo para los trabajadores[74].

El siguiente Plan de la Nación, denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar, primer plan socialista para los años 2007- 2013, señala la importancia de una nueva ética social en la cual la pobreza material y espiritual se superará mediante el cambio de sistema productivo, impulsando como principal estrategia la creación de Empresas de Producción Socialistas (EPS).

---

[73] GHAI, D (2003). Trabajo decente, concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo, Nº2. [Revista en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en: http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/trab_dec_concepto_indic_0.pdf

[74] REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007.Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf

En este documento el gobierno traza dentro de sus objetivos para luchar contra la pobreza la creación de un fondo social para luchar contra este flagelo social aunado con la lucha contra prácticas discriminativas. Es resaltante que en este proyecto se supera la visión nacional de Venezuela como responsable de las políticas, considerando que los objetivos deben ser alcanzados no solo realizando esfuerzos y planteando políticas domésticas sino a través de la cooperación y unión regional a través de mecanismos de integración y cooperación, siendo bajo esta visión elemento prioritario para poder alcanzar este fin[75].

En el Plan de la Patria, segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019 y que es el plan de gobierno actual, se proyecta dentro de las metas macro sociales la reducción de la pobreza extrema a cero, siendo para el año 2001 de 6,97% según cifras presentadas en este documento y tomadas del Instituto Nacional de Estadística (INE) según parámetros presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tomando como uno de sus indicadores el "nivel de dependencia económica familiar de un solo salario[76]".

Dentro de las estrategias gubernamentales para lograr este fin se presenta la necesidad de fortalecer las políticas sociales, llamadas "Misiones", con su desarrollo, consolidación y monitoreo, lo que a nuestro criterio encaja dentro de las políticas pasivas de empleo por las mismas ser una ayuda a personas sin un trabajo productivo y formal.

---

[75]REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2007). Proyecto Nacional Simón Bolívar, Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en:http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2011/03/Proyecto-Nacional-Sim%C3%B3n-Bol%C3%ADvar.pdf

[76]REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2013). Plan de la Patria, segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019, p. 20. Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en:http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf

La aplicación y logros obtenidos por estos tres documentos que sirven de agenda planteada por el gobierno de turno, que mantiene la misma línea de poder, ha sido parcial. Ciertamente se han ejecutado proyectos como la Ley de Crédito para el Sector Agrario del año 2008, que obliga al sector bancario a destinar parte de su cartera crediticia a este sector.

La Ley de Impuesto sobre la Renta del año 2007 que fomenta la creación de asociaciones cooperativas mediante la exención de impuestos para estas organizaciones, la Ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social del año 2008, por nombrar algunas, con lo que se demuestra que desde el punto de vista legal se han desarrollado algunas las políticas de empleo proyectadas en la agenda de gobierno.

Dentro de las iniciativas enmarcadas en la política exterior venezolana que pretender fomentar el desarrollo productivo y superar la pobreza podemos destacar el ingreso de Venezuela, el 31 de Julio de 2012, al mecanismo de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Este hecho es resaltante debido a que en el Tratado de Asunción de 1991 que da vida al MERCOSUR se establece que el mismo implica la "libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países[77]". En diciembre de 1998 los Estados parte suscriben la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que ratifica derechos fundamentales del trabajador como la no discriminación, la eliminación del trabajo forzoso, la promoción de la igualdad, entre otros derecho fundamentados en los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[78].

[77] MERCADO COMÚN DEL SUR (1991). Tratado para la Constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Paraguay. [Documento en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdfp. 3.

[78]MERCADO COMÚN DEL SUR (1998). Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Brasil. [Documento en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_ata02_declaracion_es_sociolaboral.pdf

A pesar de que Venezuela ha tenido poca actividad como miembro del MERCOSUR es destacable el ingreso del país a este actor interestatal debido a que el mismo, como pudimos observar, tiene visión de integración laboral y sociocultural, por lo que es probable que en años venideros se consiga consolidar el mismo lo que beneficiaria el mercado de trabajo del país.

En este sentido se señala que los países miembros del MERCOSUR no limitan con el Estado Táchira, por lo que existe un vacío en cuanto a mecanismos de integración que dinamicen esta zona fronteriza, considerando el vacío que dejó en cuanto a la integración de los países andinos la salida de Venezuela de la CAN en los términos y condiciones que se narraron anteriormente.

Es necesario entonces que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR debe activarse y consolidarse, de la mano con políticas de gobierno que incentive a la industria y proyecte el producto venezolano en los demás países, para ello es necesaria un plan que incluya entre otras cosas los incentivos, infraestructura en vías de comunicación, cooperación, que materialicen los proyectos regionales.

Visto lo anterior podemos decir que el gobierno efectivamente se ha trazados planes para promover una política de empleo que promueva el desarrollo productivo del país y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos, sin embargo se observa que no se ha realizado nada especifico en cuanto a la política de empleo que se debería desarrollar en la frontera colombo venezolana de la región andina.

En todos los planes de gobierno se ha hablado de superar los niveles de pobreza del país, meta que solo se puede alcanzar si se logra brindar a los ciudadanos un trabajo decente y previamente potenciando el aparato productivo del país a través del impulso de la empresa privada en sus diferentes formas, para que sea este grupo en encargado de generar empleos productivos.

### 4.2.1. Vocación Productiva y las Potencialidades de los Recursos Naturales.

En el estudio del Táchira en Cifras presentado por la OSET se resalta la vinculación existente entre la vocación productiva, como potencialidades de la región, en función a los recursos naturales propios de la misma definidos estos como:

> "…aquellos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza, sin alteración por parte del ser humano y que son valiosos para las sociedades humanas, por contribuir a su bienestar y desarrollo de manera directa (materias primas, minerales, alimentos) o indirecta (servicios ecológicos)[79]."

El objeto de plantear una política pública en función de las potencialidades basadas en los recursos naturales tiene la finalidad de maximizar los beneficios económicos y sociales que pueden darse en función de los recursos existentes en la zona, previa evaluación y análisis de dichos bienes ofrecidos por la naturaleza.

En el estudio del Observatorio Social, fuente de este trabajo, se expone como tanto para el municipio Bolívar como para Pedro María Ureña, en realidad para todo el Estado Táchira, la potencialidad de recursos naturales se encuentra en la capacidad de sus suelos y los recursos hídricos, explicando de esta manera la vocación productiva del Estado Táchira enfocada en la actividad agropecuaria.

De aplicar una política de empleo que aproveche los recursos naturales propios del Estado se podría mejorar la calidad de vida de los tachirenses que cuentan ya con los medios de producción naturales para desarrollar su trabajo.

---

[79]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA... Op. Cit. p. 70.

Esta concepción de desarrollo basado en el ámbito local, aprovecha las potencialidades de la zona que incluye recursos naturales y las potencialidades del capital humano que allí hace vida. En los últimos años se ha dado mayor importancia al desarrollo endógeno, definido como:

> "…la acción global de movilización de los actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que depende. Su consecución requiere de la aplicación de instrumentos o mecanismos innovadores de organización y participación. Como una estrategia territorial de carácter pluri-dimensional e integrado, el desarrollo local supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible, a largo plazo, de dinamización del territorio y de la sociedad local, mediante la participación de los principales actores socioeconómicos y políticos locales[80]".

Superando la visión del discurso político que promueve empoderar a las comunidades, el desarrollo endógeno nos habla de la integración que debe existir entre todos los recursos que existen en la localidad, resaltando las fortalezas naturales que posee la zona, con el objeto de incrementar sus potencialidades, siendo las políticas públicas las que deben analizadas, aplicadas y proyectadas en el impulso de cada región según sus características específicas.

La visión del gobierno con respecto al desarrollo de las localidades con el fin de maximizar sus potencialidades se ha limitado al concepto de democracia y participación. En el Plan de la Nación Simón Bolívar para los años 2007- 2013 se desarrollan una serie de lineamientos referentes al desarrollo endógeno, asociados con la "suprema felicidad social" y con el impulso de la economía venezolana.

---

[80] CAMARGO, M. (2006). *El desarrollo local y las tendencias socio territoriales emergentes en Venezuela* .Revista Geográfica Venezolana. [Documento en Línea], fecha de consulta: 18 de agosto de 2015. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-16172006000200006&lng=es&nrm=i

En este sentido se vincula el desarrollo endógeno con las Empresas de Producción Social (EPS), el desarrollo agrícola e inclusive la política exterior del país, todo enfocado en la visión socialista del gobierno y sus lineamientos con respecto al desarrollo productivo del país.

Una de las materializaciones de este objetivo de desarrollo endógeno en el contexto de la política de empleo es sin duda la "Misión Vuelvan Caras" programa social creado por el presidente Hugo Chávez en alocución nacional en el año 2004. Esta "misión" nace con dos lineamientos principales, la primera es la capacitación de la población, respondiendo a una política de empleo pasiva, y la segunda la formación de empresas cooperativas que promovieran el autoempleo y el desarrollo endógeno[81].

El programa social pretendía unificar a las comunidades excluidas, especialmente a la población desempleada, para que las mismas se convirtieran en agentes de cambio de la localidad en donde hacían vida. El ente encargado principalmente de dicho trabajo fue el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), dependiente en ese momento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

A pesar de los esfuerzos y de que el INCE acogió para el momento a más de 400.000 ciudadanos prestos a formación técnica[82], la primera cohorte de estos trabajadores capacitados egresa con formación en peluquería, panadería, zapatería, entre otros, trayendo como consecuencia que"…en la mayoría de los casos las ofertas formativas estaban desvinculadas de las necesidades y realidades del potencial productivo donde el "lancero y lancera" vivía, es decir se

[81]VENPRES. (2004) "*Presidente Chávez creó la Misión Vuelvan Caras"*. [Documento en Línea], fecha de consulta: 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aporrea.org/actualidad/n13109.html

[82]MILLAN, O. (2012) "*La Misión Vuelvan Caras"*. [Documento en Línea], fecha de consulta: 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aporrea.org/misiones/a136805.html

dieron cursos de formación agrícola en zonas urbanas o a personas que no tenían ni la tierra, ni la tradición, ni la vocación productiva asociada a la misma[83]".

Se observa que esta política de empleo fue mal aplicada por la falta de análisis entre las necesidades y la vocación productiva de la zona y la oferta de capacitación de la localidad, mostrando un doble discurso al promover el desarrollo endógeno pero no proyectar el empleo en función de la potencialidad de cada región.

El otro objetivo de la misión "Vuelvan Caras" fue el de fomentar el autoempleo lo cual se materializó con la promoción y subsidios para la creación de empresas Cooperativas, que son parte de las EPS, que impulsó el trabajo comunitario y el desarrollo social basándose en lo establecido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en lo referente a la participación protagónica de la sociedad, la autogestión de las sociedades y el empleo enfocado en las necesidades comunales.

En función de ello en el 2011 se reformuló la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de 1975, desarrollando a lo largo de su contenido una normativa que favorecía esta forma de asociación, especialmente se resalta la preferencia que debe tener el gobierno en la adjudicación de compras para adquirir bienes y servicios a las Cooperativas así como también en concesiones que otorgue, política que se ha aplicado en Venezuela desde la fecha.

En este sentido, la Ley de Impuesto sobre la Renta del año 2007 en su artículo 14 eximia de pagos de impuesto a las Asociaciones Cooperativas, este incentivo fiscal sin duda fue el motor para que en Venezuela se agilizaran los trámites burocráticos y se diera un incentivo fiscal para la formación de este tipo de sociedades. En consecuencia de estas iniciativas de promoción del gobierno, según investigación de la Cooperativa Gestión Participativa, se pasó "de 1.045

[83] Ibídem.

cooperativas registradas en el año 2001 a 264.845 cooperativas legalizadas para el año 2008, lo cual representa un crecimiento exponencial del veinte y cinco mil trescientos cuarenta y cuatro por ciento (25.344%)[84]".

Según datos oficiales, a la fecha se han conformado 6.814 cooperativas en Venezuela[85]; sin embargo muchos son los críticos de los resultados de este "auge cooperativista". Para el profesor de la Universidad Central de Venezuela Oscar Bastidas, miembro del Consejo Consultivo de la Alianza Cooperativa Internacional de las Américas, Venezuela en un transcurso de 10 años (1999- 2011) logró constituir el mayor número de Cooperativas en el mundo y a su vez el mayor cementerio de cooperativas a la fecha[86].

Cifras de la Superintendencia Nacional de Cooperativas muestran que para finales de 2012 existían más de 300.000 asociaciones cooperativas registradas pero solo 100.000 de estas están activas, reflejando que el 57% de estas asociaciones que estaban legalmente protocolizadas se encontraban sin funcionamiento[87].

Observamos entonces, en función de lo visto en los párrafos anteriores, que ha existido una voluntad política en promover el desarrollo endógeno, que se caracteriza por el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y culturales de cada zona específica de la región, sin embargo las políticas públicas no han tenido un correcto análisis, aplicación y seguimiento, respondiendo estas

---

[84]COMUNICAS. Presentan Diagnóstico del Cooperativismo en Venezuela. *[*Documento en Línea], fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en: http://es.comunicas.org/2010/01/18/presentan-diagnostico-del-cooperativismo-venezuela/

[85] MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PETRÓLEO Y MINERÍA. Misión Vuelvan Caras. *[*Página Oficial en Línea], fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=466&newsid_temas=40

[86]BASTIDAS, O (...) *"*Calculan que hay más de 15 millones de venezolanos que descartan el cooperativismo como una opción*" (Apud.* en Rodríguez, D. (2013)). El Nacional. *[*Publicación en Línea], fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/estrategia/cooperativas-dejado-funcionar_0_169783048.html

[87]Ibídem.

más a un momento coyuntural y de decisionismo político que una verdadera política pública.

Una de las actividades que se han intentado desarrollar en el Estado Táchira y en frontera en consecuencia de la voluntad política antes señalada, la encontramos en el ámbito turístico. Sin duda el Estado Táchira tiene recursos naturales, humanos, históricos, culturales, por ejemplo para el desarrollo del turismo ecológico por sus parques nacionales y recursos ecológicos lo cual lo convierte en un lugar apto para explotar el turismo ecológico[88].

El gobierno venezolano ha proyectado estrategias para explotar el turismo en la Venezuela, sin embargo se ha quedado corto en las iniciativas de la región tachirense. La principal herramienta a utilizar para este fin fue establecer constitucionalmente en el artículo 310 a la actividad turística como prioritaria y estratégica para el desarrollo de la Nación, y posteriormente desarrollando en las últimas dos leyes orgánicas del turismo de los años 2008 y 2012.

En ambos textos legales se daba beneficios especiales en materia crediticia a los prestadores de servicio turístico, como por ejemplo obligatoriedad de cartera turística por parte de la banca nacional, tasas de interés privilegiadas y financiamientos especiales, esto con el fin de impulsar la actividad turística.

De la mano con esta iniciativa se han desarrollado ofertas educativas que pretender capacitar profesionalmente a la población en la actividad turística. En el Estado Táchira existen dos universidades públicas que ofertan formación en la rama turística, la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA) brinda una licenciatura en turismo y a nivel de técnico superior la Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET) en convenio con la Universidad Politécnica Territorial de Mérida (UPTM) estudios en turismo basado en la estrategia de educación a distancia.

[88]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA… Op. Cit. p. 73.

A pesar de estas iniciativas y de propias regionales gestionadas por la Corporación Tachirense de Turismo (COTATUR) estadísticas del Ministerio del Poder Popular para el Turismo (MINTUR) posiciona al Estado Táchira de número 16 de 21 Estados en cuanto al número de turistas internacionales recibidos para los años 2012 y 2013, cuando el Estado Mérida, con características naturales similares a las del Estado Táchira se posiciona de número 9[89].

En cuanto a la recepción de turistas nacionales, el Estado Táchira reporta para el año 2012 una cantidad de 457.309 visitantes, el Estado Mérida reportó 572.515 visitantes, y otros Estados cifras considerablemente más altas como el Miranda con 1.178.306 visitantes y Anzoátegui 1.024.268 personas[90].

En consecuencia de los datos vistos podemos observar de definitivamente el gobierno venezolano está consciente de la gran potencialidad de Venezuela como destino turístico lo cual aportaría gran capital para el país y en función de ellos ha generado una serie de normativas y esfuerzos para desollar la actividad, sin embargo no ha sido suficiente para atraer el turismo debido a muchos factores entre los que resaltamos la falta de promoción, calidad del servicio y la inseguridad del país.

A nivel regional, a pesar de contar el Estado con ciertas iniciativas para el desarrollo turístico como por ejemplo la capacitación de su población y la gestión gubernamental a nivel regional, las estadísticas ofrecidas por el mismo gobierno muestran que el Táchira se encuentra muy por debajo de otras regiones del país en cuanto a explotación del turismo, y en materia de frontera nada se consiguió con respecto a desarrollo turístico enfocado específicamente en las potencialidades del territorio.

---

[89]MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TURISMO (2013). Estadísticas Básicas de la Actividad Turística. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 24 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.mintur.gob.ve/descargas/ESTADISTICASENE-NOV2013.pdf

[90] Ibídem.

Sin duda una de las iniciativas que debería el gobierno plantear como política de empleo se encuentra vinculada al empleo que podría generar el desarrollo de la actividad turística, tal como lo plantea la legislación venezolana, para ello debe generar todo un proyecto para generar infraestructura turística, garantía de propiedad a los prestadores de servicio turístico, promoción de las potencialidades del país y sobre todo seguridad personal para los visitantes, cosa que parece ser todo un reto para los gobernantes.

### 4.3. Políticas de Empleo e Informalidad en Frontera.

Un aspecto relevante que se encuentra sin duda vinculado a la política de empleo, a la mala proyección de la misma y que constituye uno de los mayores retos para la el estudio del mercado de trabajo es el tema de la informalidad.

El fenómeno de la informalidad se presenta a nivel mundial en lo que respecta a las relaciones laborales, el cual constituye un tipo de actividad económica y lucrativa que no se adapta a los sistemas regulares establecidos en la norma, destacando la no retribución económica constante, la prestación del servicio de manera intermitente, violentando las normativas de higiene y salud laboral, sin percibir algún tipo beneficio parafiscal como la seguridad social, paro forzoso, entre otros.

Generalmente ingresan en este sector aquella población económicamente activa que no se encuentra capacitada para realizar funciones técnicas o profesionales que requieran un tipo específico de formación calificada o aquella población que no logra insertarse en el mercado laboral por no satisfacer sus necesidades o a sus aptitudes.

> “Casi por definición, las actividades del sector informal se relacionan con el cumplimiento, o la falta de cumplimiento, de las normas y regulaciones sobre el

> uso de la tierra, los contratos laborales, el control de la contaminación, los impuestos de las empresas, las contribuciones a la seguridad social y muchos otros aspectos. Puede sostenerse que la extensión del empleo informal es la consecuencia de la excesiva reglamentación, que hace que a los pequeños empresarios les resulte muy costoso llevar a cabo actividades económicas formales. También puede decirse que la falta de medios para hacer cumplir las regulaciones existentes promueve actividades económicas informales como la venta callejera, la recolección y eliminación de basura y la construcción de barrios en zonas en las que las regulaciones sobre el uso de la tierra no permiten tales actividades[91]".

El profesor Héctor Lucena en su libro Relaciones de Trabajo en Nuevo Siglo señala que la informalidad es un fenómeno que va de la mano con el proceso de industrialización en nuestros países y se encuentra vinculado con la migración de la población a las grandes ciudades en búsqueda de una mejor calidad de vida.

Para el mismo catedrático la informalidad, a pesar de tener concepciones controvertidas, se caracteriza por: el uso de tecnologías rudimentarias, la falta de acceso a circuitos financieros, baja remuneración, trabajo en empresas familiares, falta de protección de seguridad social, economía de subsistencia[92].

Las cifras del OSET en el Municipio Pedro María Ureña la población informal se encuentra distribuida en actividades de comida y bebida, con un 30% de la población informal, comercio al por menor, 20% de la población, elaboración de productos alimenticios, 40% de la población y otras actividades de servicios personales, 10% de la población.

El Municipio Bolívar por su parte tiene su población dedicada a la informalidad distribuida en los siguientes sectores: actividades de alojamiento,

---

[91]FREIJE, S. El empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política.[libro en línea], fecha de consulta: 03 de Noviembre de 2014. Disponible en: https://publications.iadb.org/handle/11319/3772?locale-attribute=es

[92]LUCENA, H (2008). *Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo. Caracas*. Editorial Tropykos.p.142.

9,09 % de la población, comercio al por menor, 18,18% de la población, otras actividades de servicios personales, 9,09% de la población, otras actividades profesionales, científicas y técnicas, 9,09% de la población[93].

Observamos entonces como en Pedro María Ureña la mayoría de la población informal se encuentra en la rama de producción de productos alimenticios y en Bolívar en comercio al por menor y las ramas de producción no se encuentran ni siquiera vinculadas a pesar de la similitud en población y actividades de ambos municipios y en potencialidad y desarrollo de su población.

Es importante destacar que estas cifras son resultado de un muestreo del año 2013, destacando que en los años siguientes hasta la fecha la política cambiaria, que ha generado principalmente la falta de producción en el país y la disminución de importaciones, ha generado una grave escases de productos de todo tipo en Venezuela y a su vez un fenómeno social de terribles consecuencias.

En la actualidad, muchos trabajadores han abandonado sus trabajos formales para dedicarse a comprar y revender productos, especialmente los de primera necesidad e higiene personal, actividad que resulta más lucrativa para las personas que recibir un salario mínimo por un trabajo formal debido a que en su mayoría estos productos están subsidiados por el gobierno y vendidos a bajos precios, pero al ser revendidos su valor se incrementa exponencialmente lo cual genera un amplio margen de ganancia. Esta nueva situación genera una serie consecuencias negativas desde toda perspectiva.

En el ámbito del mercado de trabajo, este fenómeno denominado coloquialmente “bachaqueo”, “…contrabandistas y vendedores ambulantes que compran productos subsidiados por el gobierno socialista para revenderlos en un

[93]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA… Op. Cit. pp. 77 y 78.

mercado negro omnipresente…[94]", ha disminuido la PEA que desee obtener un trabajo formal para las empresas formales y ha tenido especiales repercusiones y auge en la zona fronteriza de Ureña y San Antonio, debido a que los productos son objeto de contrabando a Colombia, debido a que los mismos ser vendidos en pesos colombianos resulta una gran ganancia para el vendedor al cambio a la moneda nacional.

Se espera que este fenómeno sea estudiado y que el Estado adopte medidas con respecto a este fenómeno social y económico que aumenta la informalidad, producto de políticas de Estado en cuanto al control cambiario, expropiaciones y política de importación debido a que las consecuencias, entre otros aspectos, es que un importante sector de la PEA se encuentra percibiendo ingresos como resultado de actividades ilegales de reventa de productos.

La pregunta que queda por hacerse es considerar el futuro de este sector al que hacemos referencia en el momento en que dejen de percibir estos ingresos cuando sea controlado el problema, posiblemente elevando el índice de desempleo generando consecuencias tan terribles como el aumento de la criminalidad pobreza, así como también sería interesante evaluar las consecuencias que esta problemática generará en el sistema de seguridad social del país, considerando que este sector no cotiza en el Seguro Social e ello podría implicar una carga en el sistema de salud en un futuro.

Por otra parte, la informalidad generalmente se encuentra vinculada a bajos niveles educativos, según el estudio de la OSET en los Municipios estudiados los informales son parte de población que ha llegado hasta nivel medio. La mayoría de los informales en el Municipio Bolívar son bachilleres, 41,76%, mientras que la población que no estudió compone el 33, 33%. En el Municipio Pedro María

[94] EL NACIONAL (2015). "AFP: Venezuela, el paraíso del "bachaqueo" y la reventa" [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 05 de Abril de 2016. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/Venezuela-paraiso-bachaqueo-reventa_0_623337703.html

Ureñala mayoría de la población encuestada de informales, un 40,00%, no termino la educación primaria mientras que 30,00% es bachiller[95].

Para el profesor Lucena la formalidad podría enfrentarse con estrategias como el aumento de la producción, mejorar la educación y formación de los trabajadores informales, transformación de empleos de subsistencia en empleos decentes, esfuerzos para promocionar las microempresas, promover acciones contra el trabajo infantil, mejorar el sistema de seguridad social para incluir a los informales[96].

En teoría, muchas de estas estrategias han sido previstas por el gobierno en "papel" o en teoría mediante la legislación existente, ejemplo de ello y que resultó muy beneficioso para los trabajadores no dependientes, que son protegidos por la seguridad social de Venezuela por mandato del artículo 36 de la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT) del año 2012.

Realmente esta iniciativa del gobierno ha resultado muy beneficiosa para todos los trabajadores informales que desean contar con protección social del Estado, sin embargo es preocupante que no todos los informales están en consciencia de la importancia de cotizar individualmente en el seguro social, haciéndose necesaria la campaña de concientización, así como también es importante mantener una balanza entre los trabajadores que aportan al seguro social y aquellos que reciben sus beneficios pues sería grave un desajuste en este sistema.

Para el caso de la frontera y sus particularidades, es importante resaltar que la seguridad social en Venezuela no acoge a los trabajadores extranjeros por problemas de inscripción en sistema denominado "Tiuna" no permite el ingreso,

[95]Ibídem.
[96]LUCENA… Op. Cit. p.148.

caso relevante en el Estado Táchira y especialmente en los Municipios Pedro María Ureña y Bolívar que acoge a gran cantidad de trabajadores extranjeros colombianos que residen en el territorio nacional y que a pesar de contar con las mismas protecciones del Estado en cuanto a sus derechos laborales no pueden ser inscritos en la seguridad social, muchos de los cuales además se encuentran en el sector informal.

A fin de brindar protección y garantías laborales a estos trabajadores fronterizos Venezuela y Colombia signaron el Acuerdo de Tonchala, del 6 de Noviembre de 1959, en donde se establecen condiciones de residencia y circulación para aquellos trabajadores de frontera Táchira, Norte de Santander atendiendo especialmente a trabajadores agrícolas e industriales, otorgando permisos de trabajo para los mismo por 180 días prorrogables siempre y cuando presenten requisitos como contrato de trabajo aprobado por los gobiernos de ambos países.

Este acuerdo se materializa en el "Carnet Agropecuario o Carnet Industrial" emitido por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), ente dependiente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Dicho documento cumple con lo pactado en el acuerdo siendo el objeto los trabajadores de fondos, hatos e industrias en la zona fronteriza con una duración de 180 días y un costo de 3 Unidades Tributarias[97].

Es interesante destacar que para dicho permiso migratorio el ciudadano de género masculino tiene que tener 21 años y la mujer 30 años, como edad mínima. Para la mujer, la misma no debe estar en estado de gravidez y en cuanto a los trabajadores industriales la inspectoría del Trabajo debe hacer constar que no existe personal venezolano para desempeñar la labor de este trabajador extranjero.

[97]SERVICIO ADMINISTRATIVO DE IDENTIFICACIÓN, MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. [Página Oficial en línea]. Fecha de consulta: 04 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.saime.gob.ve/servicios/carnet-agropecuario-carnet-industrial-fronterizo/

Podemos observar que para solicitar este permiso especial de frontera y trabajar de forma legal en Venezuela hacen falta ciertos requisitos que no todos los trabajadores colombianos poseen, el más común el pasaporte de su país con el visado de ingreso legal a Venezuela, además de ello es importante destacar el hecho de que el trámite, a pesar que no ser costoso, puede prestarse para obstáculos burocráticos que detengan o atrasen el proceso.

Los trabajadores indocumentados, aquellos que no cuentan con ningún tipo de documentación nacional, permiso de trabajo y que ingresaron ilegalmente al país, que en su mayoría se dedican a actividades informales por su misma condición, no cuentan con protección del sistema de seguridad social.

Ante tal situación se hace necesario que el gobierno venezolano preste atención a esta situación y realicé un contabilización del número de personas que se encuentran en esta condición, para tomar acciones a fin de legalizar su status migratorio en caso de contar con los elementos suficientes para otorgarles permiso de residencia y de esta manera incluirlos en el sector formal de la economía, especialmente porque la informalidad se encuentra vinculada con la migración, especialmente en lo referente a la dinámica de la emigración rural-urbana[98].

## 4.4. Acuerdos Internacionales, Política de Empleo y Frontera.

Venezuela, como parte de la comunidad internacional, es parte integrante de mecanismos de integración que configuran actores gubernamentales interestatales que se caracterizan por nacer mediante algún tratado o acuerdo,

[98]FREIJE, S. (2002). El Empleo Informar en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política. Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA. Caracas, Venezuela. . [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 27 de Agosto de 2015. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3772/El%20empleo%20informal%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%3a%20causas%2c%20consecuencias%20y%20recomendaciones%20de%20pol%C3%ADtica.pdf?sequence=1

buscan objetivos comunes y están dotados de una estructura administrativa permanente[99].

Dentro de los organismos más importantes de los que Venezuela es Estado parte se encuentra la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), este último resaltante para este trabajo por sus objetivos socioculturales.

El Mercosur y sus acuerdos plantean una serie de prerrogativas laborales para los ciudadanos de los países miembros y a pesar de que Venezuela es miembro de este bloque de integración y sin embargo no ha cumplido con muchos de los objetivos y metas del mismo, eventualmente deberá apegarse a los lineamientos del mismo, lo cual se verá reflejado en una dinámica distinta para la frontera colombo venezolana (por ser Colombia miembro asociado), en consecuencia de la gran cantidad de trabajadores de colombianos que allí laboran.

Este acuerdo implica que el Estado suscriptor debe otorgar residencia temporal por dos años al ciudadano de un país del Mercosur, teniendo la posibilidad de solicitar residencia permanente al finalizar este periodo de tiempo. Esto implica una serie de cambios que se podrían presentar en la frontera por la cantidad de trabajadores colombianos que hacen vida en la zona.

Es interesante observar que a pesar de que Venezuela es Estado Parte del MERCOSUR, el país no se ha adherido al “Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”, el cual si ha sido signado por Colombia como país asociado del mecanismo de integración.

En el año 2014, Venezuela promulga la “Ley Aprobatoria Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores

[99]PEREIRA, Juan. *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas.* Barcelona. Editorial Ariel. p. 43.

migratorios y de sus familiares" en las que se aplica en todas sus partes la convención del mismo nombre suscrita en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1990 y suscrita por el país en 2011. En dicha ley se consolidan los derechos de los trabajadores migratorios, como por ejemplo a la libertad, remuneración, eliminación de los trabajos forzosos, la no discriminación, entre otros.

La ley en cuestión señala que trabajador fronterizo es aquel que trabaja en Venezuela pero que tiene su residencia habitual en el Estado fronterizo, en este caso Colombia, regresando constantemente a su país de origen, situación que es común en la zona fronteriza Táchira- Norte de Santander, que es distinto a la definición de trabajador migratorio, el cual no es nacional, realiza una actividad remunerada y tiene residencia en el país donde labora.

## 4.5. Legislación Nacional y el Trabajador Inmigrante.

La Ley de Extranjería y Migración del año 2004,en su artículo 18 señalaba que era competencia de los ministerios del área conocer los temas en materia agrícola, laboral, y de producción y el comercio, regular todo lo necesario para la contratación de trabajadores extranjeros, delegando a estas instituciones la reglamentación y vigilante de las garantías laborales de los trabajadores de este mercado.

El gobierno venezolano ha motivado en teoría al fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) mediante los planes de gobierno y programas sociales como el "Vuelvan Caras", sin embargo en la práctica para estas empresas resulta difícil competir en un mercado fronterizo contra grandes empresas agravando el problema la limitante adquisición de divisas adjudicadas únicamente por el gobierno, consecuencia del cambio fijo, necesario para adquirir materia prima, maquinaria, tecnología, entre otras y activar el aparato productivo.

Las PYMES que hacen vida en la frontera además de problemas de productividad y competencia tienen una limitante para contratar al trabajador, debido a muchas restricciones que ha creado el gobierno en cuanto a las relaciones de trabajo, entre las que se destacan la obligatoriedad de trabajadores discapacitados, trabajadores jóvenes, los permisos por licencias de maternidad que son muy extensas y sobre todo la inamovilidad laboral que se ha convertido en una política de gobierno y que resulta especialmente desmotivadora para los empleadores que ante tales imposiciones prefieren evadir las leyes y no dar un trato legal a los trabajadores.

## 4.6. La Fuerza de Trabajo en Frontera.

Para poder determinar en donde se deben enfocar las políticas de empleo es importante determinar en donde se encuentra agrupada la fuerza de trabajo, a fin de que los análisis por parte del gobierno se realicen en función de la misma conjuntamente con la vocación productiva de la zona. La fuerza de trabajo es un concepto que se acuña generalmente desde el punto de vista estadístico, de medición, y conglomera a aquellas personas que en un momento especifico que se encuentran ocupadas y no ocupadas, aquellas que no constituyen la fuerza de trabajo se les denomina la población no económicamente activa[100], por lo tanto la fuerza de trabajo sirve para medir el empleo y desempleo.

Esto resulta muy relevante debido a que en el estudio de OSET se tomaron fuentes del INE en donde se muestra que para el año 2001 la fuerza de trabajo en el Estado Táchira en segundo lugar se concentraba el comercio por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles con un 23,32%, en primer lugar se encontró el sector de la construcción con un 27,40%, resulta interesante evaluar la situación en la actualidad, catorce años después cuando existen tantas limitantes

[100]OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013). *Informe II, Estadísticas del Trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo, Decima novena conferencia internacional de estadísticas de trabajo.* Ginebra. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 25 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220537.pdf

relacionadas a la industria de la construcción por la escasez de materiales, lo cual ha limitado las actividades de esta rama[101].

Es muy importante estudiar los números relacionados a la fuerza de trabajo debido a que nos revelan la ocupación de la población y nos brinda un lineamiento referente hacia donde deberían ir proyectadas nuestras políticas de empleo que en algunos casos no se encuentran necesariamente relacionadas con la vocación productiva de la zona.

El INE hace un muestreo para los años 2010, 2011 y 2012 de la fuerza de trabajo del Estado Táchira el cual muestra un mismo comportamiento para los Municipios Pedro María Ureña y Bolívar. En ambos municipios en estos tres años la fuerza de trabajo se concentra en la industria manufacturera, seguido por la fuerza de trabajo en el comercio y en tercer lugar por los servicios comunales y sociales[102].

En la industria manufacturera en el Municipio Pedro María Ureñalos números oscilan entre 7.179 personas para el 2010, 7.294 en el año 2011 y 7.410 en el 2012. En la industria del comercio por menor, mayor y hoteles, restaurantes y turismo los números indican que las personas dedicadas a esta actividad en el 2012 es de 2.704 personas, 2.747 en el 2011 y 2.791 en el 2012. En la actividad de servicios comunales y sociales que ocupan el tercer lugar los números se ubican en 2.154 personas en que se ocupan en esta rama en el 2010, 2.188 en el año 2011 y 2.223 en el 2012[103].

---

[101]INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA en OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA (2014). *El Táchira en cifras 2013. Vocación Productiva, Oferta de Empleo y Oferta Educativa en el Nivel Superior en el Estado Táchira*. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, Táchira, p. 101. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 25 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.ucat.edu.ve/nuevo/INVESTIGACION/Observatorio%20Social/Publicaciones/UCAT_Libro_El_Tachira_en_cifras_20132.pdf

[102]INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA en OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA… Op. Cit. pp. 103,104, 105.

[103]Ibidem.

Podemos observar entonces que a pesar de que las cifras en cada actividad aumentan cada año el aumento no es significativo, manteniendo en tres años una relación en la ocupación de la fuerza de trabajo lo que nos da una visión de cuáles son las actividades que tienen mayor oferta de empleo y más apreciadas en este municipio.

Por su parte en el Municipio Bolívar señala una ocupación similar, las cifras se reflejan de la siguiente manera, para el sector de la industria manufacturera en el año 2010 es de 5.439 personas, 5.526 en el 2011 y 5.615 en el 2012. En la actividad de comercio por menor, mayor y hoteles, restaurantes y turismo es de 4.470 personas en el 2010, 4.470 en el año 2011 y 4.542 en el año 2012. La tercera rama, al igual que en Pedro María Ureña, es la de servicios comunales y sociales y los números indican que 3.684 personas se ocupaban en esta rama en el 2010, 3.743 en el año 2011 y 3.803 en el 2012[104].

Los números que arroja el párrafo anterior da muestra de la relación y similitud en el comportamiento de la fuerza de trabajo en ambos municipios, lo cual tiene sentido considerando la similitud de ambas poblaciones en cuanto a actividades, posición geopolítica y conducta social. Resulta relevante que las actividades de agricultura y caza así como las de explotación de minas y canteras no configuran los principales trabajos de la zona, a pesar de que son la vocación productiva del territorio.

El estudio de la OSET nos muestra que en el Estado Táchira no existe el pleno empleo desde su concepción más rígida que señala pretende “la posibilidad de asegurar 100.00horas de trabajo para cada individuo a lo largo de su vida laboral[105]”, es decir que el pleno empleo pretende asegurar un trabajo productivo

[104] Ibidem.
[105]MONTUSCHI, L (1994). *Perspectivas de los Mercados Laborales y el Objetivo del Pleno Empleo.* p. 110. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 25 de Agosto de 2015. Disponible en:http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090227010002PM_Economica_393.pdf

para todas la fuerza de trabajo a lo largo de su vida productiva[106]; este concepto fue introducido por Keynes en la postguerra en consecuencias de las coyunturas laborales, sociales y culturales del momento.

## 4.7. Capacitación y Política de Empleo.

Uno de los principales inconvenientes que se presentan en el Estado Táchira en cuanto a la oferta de empleo es que, a pesar que el 96,5% de la población tiene una ocupación[107], esta no va de la mano con la capacitación de los ciudadanos, lo cual también se traduce en desocupación para ciertas ramas de sectores productivos.

> "La política de capacitación y formación profesional incluye las acciones de terminalidad educativa, el desarrollo y registro de normas de competencias laborales, la certificación de trabajadores (según parámetros de competencias laborales normalizadas) y las actividades de formación profesional[108]".

Esta política de empleo pasiva que resulta determinante para alcanzar el pleno empleo y que cuente con todos los elementos para considerarse decente, a fin instruir al trabajador para que mediante la obtención de competencias específicas pueda obtener un trabajo o mejorar el que posee actualmente y en consecuencia un mejor ingreso.

---

[106] Ibidem.
[107] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA en OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA (2014)… Op. Cit. p. 114.
[108] CASTILLO, V. MOIRA O. SCHLESER, D. (2014). *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional.* Organización Internacional del Trabajo. Argentina. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 27 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_305990.pdf.p. 13.

El gobierno de Venezuela creó en el año 1959 el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) como consecuencia de la necesidad de educar a los trabajadores y a la población desocupada a fin de garantizar mejores empleos y crear un personal calificado, pues a la fecha en el país no existía ente que se encargara de este objetivo esencial y que se desprende de la política de empleo.

La primera ley del INCE se promulgó en 1971, y en el año 2008 se deroga la misma siendo objeto de una última modificación es de noviembre de 2014 del ahora Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), en la cual tiene como objeto formar integralmente a los trabajadores para incluirlos en el proceso integral del trabajo.

En la actualidad este instituto ha resultado un instrumento importante para los programas sociales del gobierno, específicamente para la Misión Vuelvan Caras, Misión Robinson y Misión Che Guevara, como pudimos observar en las páginas anteriores en donde se analizó el objetivo de la Misión Vuelvan Caras, su alcance y sus resultados a la fecha.

En el libro El Táchira en Cifras, de la muestra recogida se observó que la mayoría de la población de Pedro María Ureña y Bolívar tiene nivel educativo de Bachillerado, con un 55,6% el primero y 63, 6% el segundo, sin embargo existe un mayor número de población que no posee estudios en el Municipio Bolívar con un 9,1% que se iguala a la población profesional de este municipio, con un 9,1%. El Municipio Ureña por su parte refleja una mayor población profesional, con un 33,3% y población Técnico Superior Universitario de 11,1%[109].

Podemos observar que en ambos municipios la población en su mayoría no se encuentra capacitada o profesionalizada lo cual refleja que la

[109]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA… Op. Cit. pp. 111, 112.

política de empleo pasiva enfocada hacia este fin y que en ambos Municipios no es exitosa. Por otro lado observamos que la misma publicación refleja que la capacitación no tiene correspondencia con la vocación productiva de ambos municipios.

Por dar un ejemplo, en cuanto a la vocación productiva del Municipio Bolívar está enfocada en actividades de Agricultura, pecuaria, minera y manufactura, mientras que en Pedro María Ureña es la actividad industrial[110] se puede observar según las cifras recolectadas en el libro citado que la ocupación de la PEA en ambos municipios no corresponden a su vocación productiva.

Se refleja en el estudio que la población de ambos municipios no se ocupa en actividades relacionadas a su vocación productiva, lo que refleja que existe una falta de coordinación entre la política de capacitación, la oferta de empleo y la vocación productiva en estos municipios lo que conlleva a que no se exploten las potencialidades de ambos territorios.

Según el estudio de la OSET en el Municipio Bolívar es la actividad agrícola, de ganadería, caza, pesca y silvicultura y manufactura; en el Municipio Pedro María Ureña la explotación de minas y canteras e industrial, aun así las principales actividades que se llevan a cabo son las enfocadas en el sector secundario para ambos municipios.

Al ofrecer una política de capacitación que vaya de la mano con la vocación productiva se garantiza que los ciudadanos se van a formar y conseguir empleos decentes y que a su vez van a desarrollar las potencialidades de la zona, alcanzando dos objetivos paralelamente, el desarrollo endógeno y un empleo productivo.

[110]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TACHIRA… Op.Cit. p. 153.

Sin embargo y como observamos en el estudio de la OSET la realidad en la región tachirense difiere de dicho objetivo por lo que se evidencia que las políticas de empleo que se crean están fallando en cualquiera de sus fases: problema, agenda, diseño, legislación, implementación, evaluación[111].

Las principales actividades ocupacionales del Estado Táchira dan cuenta de este hecho; siguiendo nuestra investigación de frontera observamos que el comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas es el la principal actividad ocupacional del municipio bolívar, capital San Antonio, con un porcentaje de 36,36% seguido por el comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas con un 18,18%.

En el Municipio Pedro María Ureña la principal actividad ocupacional son las de servicios personales con un 33,33% seguido por el comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas y otras actividades profesionales, científicas y técnicas, ambas con un porcentaje de 22,22%.

Es de destacar que para ambas poblaciones arrogan una cifra de cero en actividades de agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas, siento el Municipio Junín, capital Rubio, es el único municipio que muestra un porcentaje de 7,14% en esta actividad[112], lo cual resulta preocupante considerando que esta es la principal vocación productiva del Estado Táchira.

Esta distorsión entre la las actividades en las que se ocupa el ciudadano tachirense, especialmente el fronterizo en este caso y la vocación

[111]KELLY, J. (2006). *Políticas públicas en América Latina Teoría y Práctica.* IESA. Caracas Venezuela. p. 63.
[112]OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA… Op. Cit. p. 156 a 158.

productiva nos puede dar una radiografía de la mala aplicación de las políticas públicas, entre ellas las de empleo.

Como vimos anteriormente, ciertamente a pesar de que en el Estado existe una oferta de capacitación que se realiza en función de la vocación productiva, por ejemplo al ofrecer carreras enfocadas en el sector turístico o agrícola (carreras de ingeniería agronómica, agroindustrial, ambiental y producción animal que tiene la Universidad Nacional Experimental del Táchira, por nombrar una oferta educativa), las mismas tienen que ir de la mano con otras acciones que aparte de capacitar den una oferta de empleo en esta área y que además sean atractivas para el profesional.

Tenemos diversas observaciones en cuanto a los datos que hemos visto y el análisis realizado a partir del mismo; en primer lugar podemos observar que ciertamente el gobierno ha tenido la voluntad política para dinamizar el mercado de trabajo en el país lo que acoge a la frontera Táchira-Norte de Santander, sin embargo la misma ha presentado una serie de problemáticas.

## 4.8. La Praxis Política y la Política de Empleo.

La novedosa visión del Estado Gerente introducida por Laswell, que plantea la necesidad de que el aparato de gobierno se base en instituciones y procesos que ayuden de manera sistémica al gobierno de turno a alcanzar sus fines, implica el establecimiento de una estrategia y planificación que delimite dichos fines y la forma de conseguirlos, lo que resume la concepción de política pública y que en Venezuela se materializa en planes de gobierno.

Los Planes de la Nación a los que se hicieron mención en este capítulo y que corresponden a la agenda de gobierno pautada para los años de gerencia, no van de la mano con la praxis política, ejemplo de ello lo

observamos en la Misión Vuelvan Caras, sin duda existió una voluntad de capacitar a la población, pero dicha capacitación no se realizó de la mano con el estudio coherente del problema.

Otras acciones aplicadas por el gobierno venezolano, como la política de expropiación tanto de tierras como de empresas de gran aporte productivo para la nación, ha sido uno de los factores determinantes en el decrecimiento de la producción en Venezuela, afectando ramas entre las que se encuentra especialmente el sector agrícola.

La política de expropiación en Venezuela inicia en el año 2002, dicha acción es justificada en el Artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que al garantizar el derecho a la propiedad señala que la expropiación puede realizarse únicamente en caso de utilidad pública e interés social.

Sin embargo esta circunstancia extraordinaria que establece la constitución se convirtió en una política de gobierno bien conocida en Venezuela, especialmente durante el gobierno del presidente Hugo Chávez y que ha continuado en menor medida en el gobierno de Nicolás Maduro.

Se estima que en 10 años, desde el 2002 al 2012, se realizaron 1.243 expropiaciones por parte del gobierno, destacando dentro de las empresas intervenidas al Banco de Venezuela, parte del grupo Santander, la Cementera CEMEX, SIDOR, supermercado de cadenas éxito, CANTV, Agroisleña, tierras, entre muchas otras[113].

[113]ALFONZO, C., YAPUR, N. en El Nacional (2014). “El gobierno hizo de las expropiaciones una amenaza permanente”. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 03 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/expropiaciones-amenaza-permanente_0_458354342.html

Esta política de expropiación se ha manejado de tal manera que representa el principal riesgo de la inversión extranjera en Venezuela, debido a que no garantiza seguridad jurídica alguna a los propietarios de bienes, en algunos casos ni siquiera se cumple con el deber de indemnizar al propietario por su bien.

Esta situación ha sido clave para entender la desaceleración de la económica venezolana y la poca competitividad su industria, aunado problemática del control cambiario desde el año 2003 que mantiene un cambio fijo para todo tipo de operaciones que requieran divisas, ha ocasionado que la frontera del Táchira ya no compita con criterio de equidad con su vecino de Colombia.

En los años 80 y 90 la frontera se encontraba industrializada y posicionada con respecto al Norte de Santander, entre otras causas debido a que el bolívar se posicionaba fuerte con respecto al peso colombiano, inclusive históricamente el mismo se mantenía en niveleconómico superior al peso colombiano, generando que el capital colombiano tanto de bienes como personas invirtieran en Venezuela a fin de consolidad la inversión.

El gobierno venezolano, a través del Banco Central de Venezuela y una legislación que sustentó el tema, decidió la creación de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) en el año 2003, basando esta decisión en la inestabilidad y perturbación económica que vivía el país consecuencia del paro petrolero del año 2002.

En el primer trimestre del año 2003 Venezuela vivió las consecuencias del paro civil y económico de diciembre de 2002 afectando principalmente la producción petrolera, principal producto venezolano, que para la última

semana de noviembre generaban más de 3 millones de barriles diarios y en la segunda semana de enero solo llegó a 176.000 barriles diarios[114].

Consecuencia de esta inestabilidad económica, el gobierno instituye el 5 de Febrero de 2003 un control de cambio fijo que sería gestionado a través de CADIVI, con el objeto de fortalecer la economía nacional y evitar la fuga de divisas, procurando de esta manera superar las consecuencias que se derivaron del paro petrolero.

A pesar de que la política cambiaria logró su objetivo de estabilizar economía vulnerable del momento, y que en cierta forma se puede justificar su aplicación por el momento, la misma ha generado una serie de consecuencias altamente desfavorables para Venezuela, esto debido a lo prolongado del control cambiario que se justifica económicamente en momento de crisis y por un tiempo muy corto.

Unas de las principales consecuencias que ha generado la política cambiaria en Venezuela es la debilidad en la que se encuentra el bolívar frente al dólar, debido a que por ley de oferta y demanda al existir tanta restricción en la adquisición de dólares el precio del mismo se eleva en el mercado paralelo de compra venta de divisas o como se le conoce en el país "mercado negro".

Esta limitante en la adquisición de divisas se debe a la fuerte restricción burocrática que existe por parte del gobierno para adjudicar divisas pagadas a precios oficialmente establecidos, lo que ha limitado, entre otras cosas, a los empresarios a adquirir materias primas para producir, desacelerando los procesos productivos en Venezuela y afectando la

[114]MUJICA, N. RINCÓN, S. (2006). "Caracterización de la Política Social y Económica del Actual Gobierno Venezolano". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.* Volumen 12, Nº 1. Caracas. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 26 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/16451_Cached.pdf .p. 15.

competitividad empresarial y a su vez la falta de voluntad política para solventar el problema de divisas que implicaría una estrategia económica que tenga como fin acabar con el control cambiario, pero que implicaría a su vez un elevado costo político a pagar por un gobierno con políticas populistas.

Esto sin duda ha afectado gravemente a la frontera de Táchira- Norte de Santander, debido a que los empresarios de Ureña y San Antonio del Táchira no cuentan con las herramientas para competir inclusive en la economía nacional, debido al incremento en la materia prima o por la inexistencia de la misma, debido a que ambas son importadas y han sido limitadas por los costos de las divisas.

Solo para el año 2014 se reseña que la industria manufacturera de Ureña dedicada a la elaboración de pantalones blue jean, conocidos por su calidad, ha decaído en un 55%[115], lo que ha obligado a los empresarios a dedicarse a otras ramas de la economía, incluyendo la economía informal. Esto refleja la situación actual de la industria venezolana, específicamente de los municipios Pedro María Ureña y Bolívar que tienen la particularidad de competir con la industria colombiana por su condición fronteriza.

Es importante destacar que a falta de producción de materia prima en el país, o en su defecto la importación de la misma de manera sencilla y accesible para los empresarios, complica los procesos de producción en Venezuela y por lo tanto se generarán problemáticas como el desabastecimiento de productos, altos precios, poca competitividad y depresión económica, principales problemas del gobierno en la actualidad.

Todos estos factores políticos, como las expropiaciones y política cambiaria, terminan siendo limitantes para el correcto desarrollo de la

[115]QUIÑONES, R. en Diario Los Andes (2015). “Empresas de pantalones en números rojos” [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 03 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.diariodelosandes.com/index.php?r=site/noticiasecundaria&id=6456

economía y en consecuencia en la ejecución y consecución de los planes de gobierno que son contrarios a las decisiones que se toman en momentos específicos y que responden a intereses particulares, lo que a su vez se traduce en limitantes para la producción y en el aumento de sectores enmarcados en la informalidad que se nacen de la necesidad de un sustento económico ante la desaceleración de la producción y el aumento de la inflación en Venezuela.

## CONCLUSIONES

La política pública sin duda le permite al Estado tomar la posición de gerente, y no solo cumplir con el papel de detentor del poder, utilizando para ellos el aparato burocrático con el objeto de alcanzar de forma sistematizada sus fines, mediante una correcta proyección, resaltando su rol de buen administrador, detectando sus fortalezas y debilidades, es decir, manejando eficientemente sus herramientas para alcanzar los objetivos que se plantea el gobierno de turno.

El desarrollo de la política pública ha ido de la mano con la evolución de las sociedades, pues al ser esta un cuerpo dinámico, presenta a sus dirigentes el reto de responder a necesidades novedosas que nacen de los nuevos procesos vinculados a cambios naturales como desarrollo tecnológico, globalización, desarrollo, entre otros.

En este marco global, la comunidad internacional se ha visto en la necesidad de crear una normativa acorde a las necesidades de los Estados y las sociedades garantizando que procesos como la globalización no desmejore la calidad de vida de las personas. Dentro de estas iniciativas que se encuentra el desarrollo de la política de empleo, generando como consecuencia la creación de un cumulo de documentos legales de carácter internacional que establecen claramente los parámetros que engloban la política de empleo.

Los parámetros internacionales nos señalan que los gobiernos deben, visto el trabajo como derecho y deber, garantizar el trabajo decente para todos aquellos individuos que formen parte de la población económicamente activa, estableciendo criterios que den cuenta de lo que significa realmente un ofrecer a los ciudadanos un empleo digno y seguro.

Con este fin, constituido en la garantía de trabajo decente, es que se desarrollan y ejecutan políticas de empleo, que se dividen en pasivas y activas, y que conjuntamente conforman un todo que se traduce en garantía para los trabajadores en cuanto a su salario, seguridad social, capacitación, desarrollo de puestos de empleo, reinserción laboral, prestación por perdida involuntaria de empleo, entre otros.

En este sentido podemos observar que la política de empleo se encuentra claramente delimitada en el contexto internacional, respaldada principalmente por la OIT, organismo este que vela por el cumplimento los parámetros de empleo decente y políticas de empleo por parte de sus Estados miembros, materializando acciones y ordenanzas que garanticen el derecho del trabajo a los ciudadanos del mundo.

En este contexto, y siendo Venezuela miembro de la OIT, desarrolla dentro de su legislación los mandatos establecidos por esta organización, mediante leyes, instituciones y planes de gobierno, entre otros, que conforman políticas públicas de empleo que buscan dinamizar el mercado de trabajo, brindándole un equilibrio y garantizando que el trabajador en Venezuela logre su derecho al desarrollo utilizando el empleo como una herramienta para este fin.

Para ello el constituyente establece como garantía el derecho del trabajo, enmarcado dentro de los derechos sociales, la obligación de desarrollar en su cuerpo jurídico políticas de empleo pasivas y activas, así como instituciones y

proyectos de gobierno que fomenten la política de empleo, elevando el derecho al trabajo dentro de los principales fines de la Nación.

En consecuencia de este mandato el gobierno nacional ha desarrollado a partir del año 2001 tres Planes de Nación, los que se traducen en agendas que gobierno que marcan los lineamientos, proyectos, objetivos y metas de la gestión de gobierno en cuanto a las políticas públicas que desarrollará en el cumplimiento de sus funciones.

Los planes a conocer son, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo de 2001 al 2007, el Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación para el periodo 2007 al 2013 y el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el 2013 al 2019.

Estos tres instrumentos tienen en común, en cuanto a las políticas de empleo, la visión del desarrollo del trabajo autogestionado por las comunidades, la potenciación del autoempleo, especialmente fomentando la creación de empresas cooperativas, que se materializó con la promulgación de la Ley de Cooperativas, sustentando dicho estimulo con beneficios tributarios establecidos en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, así como también en la orden de preferencia de la contratación de este tipo de organizaciones para contratos públicos.

Igualmente los documentos direccionan la acción de gobierno hacia el apoyo del sector agrícola del país, para lo cual se fomentan las Empresas de Producción Social (EPS), sustentado en el apoyo de asistencia técnica, apoyo de la banca mediante créditos agrícolas, incentivos tributarios, entre otros, destacando que el gobierno esperaba con este tipo de organización fomentar el desarrollo participativo e igualitario de los trabajadores.

La inserción laboral es otro de los puntos destacables de los planes de la nación a los cuales se hace referencia, especialmente en cuanto a la necesidad de

garantizar la inclusión de personas con capacidades especiales históricamente excluidas, fin en el que se sustenta la creación de mecanismos legales como la Ley para Personas con Discapacidad, Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes entre los más importantes.

Igualmente, dentro de las políticas de inclusión, se otorgó especial atención a los jóvenes que buscan ingresar por primera vez al campo laboral, resaltando dentro de la agenda de gobierno la importancia de garantizar que los mismos puedan unirse al mercado de trabajo de forma sencilla, promulgando en cumplimiento de dicho objetivo la Ley para la Juventud Productiva, que pretende ser un medio imperativo para que las empresas incluya dentro de su nómina a los la población joven.

Dentro de la política pasiva de empleo, igualmente los planes de gobierno señalan la importancia de la educación y la orientación de los trabajadores, para lo cual se promueve la Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista, como principal ente garante de tal fin, con lo cual los trabajadores son formados con el fin de obtener mejores condiciones de trabajo, resaltando la vinculación que existirá entre el organismo y los ciudadano que se benefician de las políticas sociales que en Venezuela se denominan “misiones”, específicamente en con el objeto de fortalecer a los sectores considerados por el gobierno excluidos.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, son los principales instrumentos jurídicos que pretenden dar cumplimiento a políticas de empleo pasivas en la búsqueda de la protección del trabajador venezolano en momentos de contingencia, siendo ambos mecanismos legales necesarios para el correcto funcionamiento de todo el cumulo legal que protege al trabajador.

En cuanto a la política laboral y los derechos de los trabajadores bajo relación de subordinación, el actual gobierno promulgó en el año 2012 la Ley Orgánica del Trabajo, de los trabajadores y trabajadoras (LOTTT), documento vigente que desarrolla en su articulado protección a los trabajadores en cuanto a su derechos salariales, prestaciones sociales, estabilidad en el trabajo, derecho sindical, tiempo de trabajo, protección a las familias, entre otros.

La LOTTT es en la actualidad el instrumento legal, en nuestro criterio, más relevante en cuanto a las políticas de empleo, debido a que desarrolla las principales garantías del trabajador convirtiéndose en piedra angular en cuanto al desarrollo de las políticas y esfuerzos de gobierno en la búsqueda de la mejora de las condiciones de trabajo en Venezuela.

Conjuntamente con la LOTTT, se destacan la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, su Reglamento, ambos instrumentos direccionados a la protección de la salud y bienestar del trabajador, basándose en la necesidad del desarrollo de la persona en los cuales el trabajo es visto como un elemento vital del mismo, estando el trabajador en el derecho de contar con un ambiente de trabajo que garantice su salud y seguridad.

La Ley del Estatuto de la Función Pública se presenta como el texto que da garantía a los trabajadores del Estado de todas las prerrogativas que otorga el derecho del trabajo, desarrollando para tal fin especialmente, además de los derechos consagrados como el salario, prestaciones sociales, derecho a huelga, entre otros, una estabilidad especial con el fin de asegurar a los funcionarios la independencia y objetividad en sus decisiones y actuaciones propias de su cargo, libres de tintes políticos e inherencia de terceros.

La mencionada ley resulta especialmente importante para la política de empleo, debido a que es importante desarrollar estas políticas en función de las necesidades y retos propios que nacen de la relación de trabajo, siendo los

trabajadores dependientes del Estado una población que desarrolla funciones específicas y singulares y por lo tanto deben ser protegidos de manera distinta por el derecho del trabajo.

Una vez evaluado el marco normativo que regula la creación y aplicación de políticas públicas dirigidas al fomentar el trabajo, se hizo necesaria la valoración de la misma, en el sentido de determinar cuáles son los resultados de la gestión de gobierno en la aplicación de sus objetivos.

En este sentido lo que resultó más determinante fue detectar que a pesar de que en líneas generales las normas que pretender garantizar la aplicación de la política de empleo son ejecutadas, las mismas no cumplen con corresponden en primer lugar con el estudio previo de las consecuencias de las mismas, y en segundo lugar con la correcta implementación de las mismas.

En este punto es importante hablar de Instituciones. Muchas de las leyes creadas, para ser correctamente aplicadas con el objeto de alcanzar de manera óptima sus objetivos, necesitan de la creación de instituciones que velen por el cumplimiento de las disposiciones, tal es el caso de la Tesorería de Seguridad Social, organismo que debe ser creado con la meta de gerenciar los fondos destinados a tal fin y que a la fecha aún no existe.

Al igual que las instituciones, leyes especiales no se han creado, por ejemplo la referente a los trabajadores domésticos, que se encuentra establecido en la LOTTT, y que tampoco ha sido promulgada dejando en un vacío a esta clase de trabajadores, lo que se traduce en un sector al cual el gobierno no protege de la manera en que debería por mandato de la ley.

De igual forma podemos ver que algunas regulaciones no han sido promulgadas y obligada su aplicación sin un previo estudio de las consecuencias de las mismas, ejemplo claro de ello es lo referente al tiempo de descanso que

manda la LOTTT de dos días continuos que ha generado un desequilibrio en el sistema productivo del país, incrementado los costos laborales y debilitado a la empresa pública.

Como consecuencia de ello se propuso la idea de que en realidad las decisiones del gobierno en desde el año 1999, momento que marca el nacimiento de un nuevo sistema político en el país, no corresponden a la aplicación racional y sistemática de las políticas públicas, y en este caso de empleo, sino por el contrario a decisionismo político en las ideas de Carl Schmitt.

Consideramos que el gobierno actual solo tiene como finalidad mantener el poder e incrementarlo, utilizando para ello cualquier medio que momentáneamente lo ayude a conseguir sus objetivos sin importar las posibles consecuencias que podrían acarrear dichas decisiones desde cualquier índole económica, social, legal.

Es por ello que no podemos decir, visto los casos que se plantean, que la política de empleo en Venezuela sea correctamente aplicada a pesar de tener una clara voluntad de gerenciar correctamente el Estado, y por el contrario se toman decisiones que contradicen las disposiciones de las mismas en función del poder y el liderazgo que a corto plazo puedan otorgar.

Cuando observamos la aplicación de las políticas públicas directamente en la frontera del Estado Táchira, específicamente en los Municipios Bolívar y Pedro María Ureña, utilizando como datos principales los estudios realizados en cuanto a la naturaleza del mercado de trabajo de la zona recopilados por el Observatorio Social del Estado Táchira (OSET) de la Universidad Católica del Táchira (UCAT) en su publicación El Táchira en cifras 2013.

El estudio toma en consideración variables como la vocación productiva, oferta de empleo, nivel educativo de los encuestados, índices de informalidad,

entre otros elementos resaltantes en ambos municipios, lo que nos presenta un reflejo de los resultados de la política de empleo aplicada en dicha población.

Si hacemos un análisis de los resultados de las encuestas encontramos que las políticas públicas aplicadas en estos municipios no tienen correspondencia con las necesidades propias de la zona fronteriza, y esto se debe a la mala identificación de los problemas que presenta la región.

Como es bien conocido, las fronteras tienen dinámicas especiales debido a la proximidad y vinculación con el país vecino, dicha característica se resalta en la Frontera de Táchira- Norte de Santander por la proximidad de entre las poblaciones, el transito constante de ciudadanos de ambos países, la vinculación cultural y social, la interrelación de las economías, así como también el desarrollo de relaciones binacionales entre ambos países.

Estas características tan propias de la frontera en estudio nos hace pensar que el gobierno venezolano debería generar políticas de empleo muy específicas que tome en cuenta los elementos especiales de la zona, como por ejemplo la necesidad de crear un sistema de seguridad social que resguarde los derechos de los trabajadores colombianos que ingresaron al país en condiciones precarias y sin embargo han laborado en Venezuela toda su vida.

Igualmente es importante que se creen políticas de empleo que exploten las potencialidades de la zona, de forma tal que se cumplan con los objetivos del Estado de desarrollar de forma endógena el territorio, sin embargo son pocos los esfuerzos que se ven materializados en la zona, como consecuencia en parte de la mala planificación y por otra parte de la falta de control de control y seguimiento de las iniciativas del gobierno de fortalecer la zona.

Podemos decir además que las políticas de empleo que sí se logran aplicar, como por ejemplo la protección del trabajador con decretos que garantizan la

estabilidad, la igualdad de los derechos laborales de los trabajadores extranjeros con respecto a los venezolanos, la protección del salario, entre otros, no van en concordancia con las decisiones económicas e integracionistas, demostrando un total desconocimiento de las necesidades de la población, de la empresa, de los emprendedores, entre otros.

En la actualidad el problema económico consecuencia de la política cambiaria venezolana, que se traduce en la falta de divisas de los empresarios venezolanos que tienen sus empresas en las poblaciones de Ureña y San Antonio mayormente. Las restricciones impuestas en el mercado cambiario ha obligado al cierre de muchas empresas que no tienen la capacidad de generar productos por la incapacidad de adquisición de materia prima de otros países, en su mayoría Colombia, y en consecuencia el trabajador se ha visto seriamente afectado.

Aunado a esto podemos resaltar los continuos enfrentamientos entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, que han enfriado sus relaciones diplomáticas en los últimos años, inclusive situación está que ocasionó la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el 2006, evidenciando una clara voluntad de romper con las alianzas que históricamente habían construido los gobiernos de ambas naciones, modificando la política de Estado del país.

Se pudo evidenciar que existe falta de aplicación de políticas de pública, utilizando por el contrario el modelo de decisionismo político, aplicando la estrategia de tomar decisiones para evitar los costos políticos que debe asumir el actual gobierno por problemáticas tales como falta de liquidez monetaria, contrabando de productos venezolanos hacia Colombia, inseguridad, incremento de costos laborales, entre otros.

A pesar de todo ello las sociedades no detienen su natural dinámica, debido a que los gobiernos no forman las decisiones de las personas; por el contrario, la historia nos ha demostrado que las personas tienen la capacidad de cambiar las

decisiones del gobierno, a pesar del poder que estos puedan ejercer para evitar los efectos del descontento y la necesidad de cambio que exigen las ciudadanías.

Cabe destacar que cuando se inició este trabajo de investigación la situación en la frontera no se encontraba en el Estado crítico en la que se encuentra en la actualidad, consecuencia de la decisión del actual presidente de Venezuela Nicolás Maduro de cerrar la frontera el 20 de Agosto de 2015, suspendiendo previamente, el 19 de Agosto del mismo año, las garantías en los municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Capacho Libertad y Capacho Independencia.

Esta decisión, evidentemente carente de alguna evaluación de las consecuencias de las acciones, produjo la deportación de más de mil documentados colombianos, muchos de ellos trabajadores de empresas venezolanas y que representaban parte importante de la fuerza de trabajo de la zona.

Ante la situación, el gobierno venezolano anunció que se realizaría un "censo integral, demográfico, poblacional y social" con el fin de lograr comprender de manera más clara la composición de la población que habita en la zona fronteriza.

A la fecha no se ha reactivado el diálogo entre ambos gobiernos, y en consecuencia la frontera Táchira- Norte de Santander continúa cerrada. Se destaca que no se han dado información sobre el seguimiento y resultado del censo que se realizó y nada se ha dicho tampoco sobre las proyecciones que planea realizar el gobierno en el 2016 acerca de la frontera.

Esta última situación planteada, referente al cierre fronterizo, reafirma la idea de que la política de empleo en Venezuela, y aún más en esta zona, no se aplica, y por el contrario las acciones son guiadas por decisiones carentes de

sustento y proyección que den cuenta del fin que se pretende y de las consecuencias de las mismas.

Tal situación es preocupante, debido a que a pesar de poseer un cuerpo normativo que brinda protecciones necesarias a los trabajadores, que además establecen ideas de dinamizar el aparato productivo en Venezuela fomentando las potencialidades de cada región, incrementar el protagonismo de las poblaciones mediante procesos de descentralización, insertar en el sistema a grupos vulnerables, garantizar el pleno empleo, esto en la práctica no se cumple.

Concluimos entonces que en Venezuela no se aplican políticas de empleo, y en este sentido la legislación laboral queda como letra muerta en muchos casos, en otros simplemente se aplica parcialmente, inclusive se contradice, por lo que se hace necesario que los gobernantes asuman su papel de gerentes rectores del bien común de todos los venezolanos y no solo de detentores del poder.

# BIBLIOGRAFÍA


- ALFONZO, Carmen, YAPUR, Nicole. (2014). El Nacional El gobierno hizo de las expropiaciones una amenaza permanente". [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 03 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/expropiaciones-amenaza-permanente_0_458354342.html

- BUCHELI, Marisa. (2005). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las políticas activas del mercado de trabajo. Uruguay. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 20 de Abril de 2015. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S054220_es.pdf?sequence=1

- CAMARGO, María. (2006). El desarrollo local y las tendencias socio territoriales emergentes en Venezuela. Revista Geográfica Venezolana. Volumen.47 Nº.2, 2006 [Documento en Línea], fecha de consulta: 18 de agosto de 2015. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-16172006000200006&lng=es&nrm=i

- CASTILLO, Victoria. MOIRA Ohaco. SCHLESER, Diego. (2014). "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional". Organización Internacional del Trabajo Argentina. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 27 de Agosto de 2015. Disponible

en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_12_completo.pdf

- COMUNICAS. Presentan Diagnóstico del Cooperativismo en Venezuela. [Documento en Línea], fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en: http://es.comunicas.org/2010/01/18/presentan-diagnostico-del-cooperativismo-venezuela/

- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Pacto Mundial para el Empleo". 2009.

- DELEÓN, Peter. (1997) Una Revisión del Proceso de las Políticas Públicas: De Laswell a Sabatier. Revista Gestión y Política Pública. Volumen 5, Nº 1.

- EL NACIONAL. (2015). AFP: Venezuela, el paraíso del "bachaqueo" y la reventa. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 05 de Abril de 2016. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/Venezuela-paraiso-bachaqueo-reventa_0_623337703.html

- EL NACIONAL. Venezuela es el segundo país de américa latina con más desempleo. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/Venezuela-segundo-pais-America-desempleo_0_379162194.html

- EL UNIVERSAL. (2015). Gobierno realizará censo en frontera tachirense con Colombia. [Publicación en Línea], fecha de la consulta: 05 de Marzo de 2016, Disponible en: http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150825/gobierno-realizara-censo-en-frontera-tachirense-con-colombia

- FREIJE, Samuel. El empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política. [libro en línea], fecha de

consulta: 03 de Noviembre de 2014. Disponible en: https://publications.iadb.org/handle/11319/3772?locale-attribute=es

- GHAI, Dharam. (2003). Trabajo decente, concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo, Nº2. [Revista en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en: http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/trab_dec_concepto_indic_0.pdf

- JAIME, Héctor. La Lottt y la protección laboral El trabajo como proceso social. Revista Dossier. SIC 746 / Julio 2012. Fecha de consulta 11 de Mayo de 2015. Disponible en http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2012746_259-262.pdf
-
- JAIME, Héctor. (2013). El Tiempo de Trabajo. Jornada de trabajo y descansos. San Cristóbal. Editorial Universidad Católica del Táchira.

- KELLY, Janet. (2006). Políticas Públicas en América Latina, Teoría y Práctica. El Estado, las instituciones y la gente. Caracas. Editorial IESA.

- LOPEZ, Jesús. (2001). La comunidad andina de naciones (CAN). Venezuela. [Publicación en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en:http://ri.bib.udo.edu.ve/bitstream/123456789/766/1/10-LA%20COMUNIDAD.pdf

- LUCENA, Héctor. (2008). Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo. Caracas. Editorial Tropykos.

- MARTÍNEZ, Antonio. La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social. Revista Portularia, volumen VIII, núm. 2, 2008, España.

[Publicación en línea]. Fecha de consulta 25 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/1610/161015991005.pdf

- MEIER, Henrique. (2006). La Gobernabilidad en la hora de los derechos humanos. Caracas. Editorial Centro de Estudios de Gobierno Universidad Metropolitana.

- MERCADO COMÚN DEL SUR (1991). Tratado para la Constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Paraguay. [Documento en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

- MERCADO COMÚN DEL SUR (1998). Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Brasil. [Documento en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_ata02_declaracion_es_sociolaboral.pdf

- MILLAN, Oly. (2012) "La Misión Vuelvan Caras". [Documento en Línea], fecha de consulta: 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aporrea.org/misiones/a136805.html

- MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PETRÓLEO Y MINERÍA. Misión Vuelvan Caras. [Página Oficial en Línea], fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en:http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=466&newsid_temas=40

- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TURISMO (2013). Estadísticas Básicas de la Actividad Turística. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 24 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.mintur.gob.ve/descargas/ESTADISTICASENE-NOV2013.pdf

- MONTUSCHI, Luisa. (1994). Perspectivas de los Mercados Laborales y el Objetivo del Pleno Empleo. p. 110. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 25 de Agosto de 2015. Disponible en: http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090227010002PM_Economica_393.pdf

- MUJICA, Norbis. RINCÓN, Sorayda. (2006). "Caracterización de la Política Social y Económica del Actual Gobierno Venezolano". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Volumen 12, Nº 1. Caracas. [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 26 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/16451_Cached.pdf

- NACIONES UNIDAS COLOMBIA (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia, Colombia, [Publicación en línea], fecha de consulta: 20 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-resumenejecutivopazyambiente-2015.pdf

- NEFFA, Julio. (2011). "Políticas de Empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes", Revista Empleo, desempleo & políticas de empleo. Cuarto Trimestre, Nº 8.

- NEGRETTO, Gabriel. El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción. Universidad de Buenos Aires. [Publicación en línea]

Fecha de consulta 18 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.cide.edu/investigador/documentos/gabriel.negretto/CarlSchmittDecisionismo.pdf

- OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO TÁCHIRA (2014). El Táchira en cifras 2013. Vocación Productiva, Oferta de Empleo y Oferta Educativa en el Nivel Superior en el Estado Táchira. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, Táchira, [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 25 de Agosto de 2015. Disponible en: http://www.ucat.edu.ve/nuevo/INVESTIGACION/Observatorio%20Social/Publicaciones/UCAT_Libro_El_Tachira_en_cifras_20132.pdf

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Empleo para la justicia social y una globalización equitativa programas de la OIT. Políticas de Empleo. [Artículo en línea]. Fecha de consulta 12 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_141385.pdf

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. 2012. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 01 de Mayo de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Seguridad y salud en el trabajo. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 05 de Mayo de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--es/index.htm

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Situación del trabajo decente en México”. Boletín semestral, año I, núm. 1. Septiembre 2013. ].

Fecha de consulta 01 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-mexico/documents/genericdocument/wcms_230532.pdf

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio C122. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 15 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Hechos concretos sobre la Seguridad Social. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 10 de Mayo de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm

- PEREIRA, Juan. (2001). Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona. Editorial Ariel.

- PÉREZ, Laura. Política laboral española. Políticas pasivas. Universidad Autónoma de Madrid. [Publicación en línea]. Fecha de consulta 01 de Mayo de

2015. Disponible en: https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/laurap/POL11/T10-Politicaspasivas.pdf

- PEREZ, Wladimir. (2013). “La nueva concepción de la administración pública”. Mérida. Coeditado por CODEPRE, Colecciones de Gobierno y Administración Pública y Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.

- PLAN DE LA PATRIA SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013- 2019.

- PLAN DE LA PATRIA SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013- 2019.

- PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR, PRIMER PLAN SOCIALISTA, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2007- 2013.

- QUIÑONES, Richard. en Diario Los Andes (2015). “Empresas de pantalones en números rojos” [Publicación en línea]. Fecha de consulta: 03 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.diariodelosandes.com/index.php?r=site/noticiasecundaria&id=6456

- RAMOS, Alfredo. (1999). Comprender el Estado. Mérida. Editorial Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de Los Andes.

- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007.Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf

- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2013). Plan de la Patria, segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019, p. 20. Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf

- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2007). Proyecto Nacional Simón Bolívar, Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas. [Publicación en línea], fecha de consulta: 22 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2011/03/Proyecto-Nacional-Sim%C3%B3n-Bol%C3%ADvar.pdf

- RODRIGUEZ, Dulce. (2013). El Nacional. Calculan que hay más de 15 millones de venezolanos que descartan el cooperativismo como una opción. [Publicación en Línea], Fecha de consulta: 22 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.el-nacional.com/economia/estrategia/cooperativas-dejado-funcionar_0_169783048.html

- SALAZAR, Carlos. Dossier. La definición de Política Pública. P. 47. [Artículo en línea]. Fecha de consulta 12 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

- SERVICIO ADMINISTRATIVO DE IDENTIFICACIÓN, MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. [Página Oficial en línea]. Fecha de consulta: 04 de Septiembre de 2015. Disponible en: http://www.saime.gob.ve/servicios/carnet-agropecuario-carnet-industrial-fronterizo/

- SILVA, Ivan. (2012) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. CEPAL Chile, [Publicación en línea], fecha de consulta: 20 de

Julio de 2014. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/13867/sgp42.pdf

- TELESUR. (2015). Cronología: Por una frontera de paz entre Venezuela y Colombia. [Publicación en Línea], fecha de la consulta: 05 de Marzo de 2016, Disponible en: http://www.telesurtv.net/news/Cronologia-Por-una-frontera-de-paz-entre-Venezuela-y-Colombia-20150908-0047.html

- TOBES, Paloma. El desarrollo de las políticas activas en España": un análisis de los planes de acción para el empleo. . [Publicación en línea]. Fecha de consulta 30 de Abril de 2015. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/Revista/numeros/36/informes1.pdf

- TORREALBA, Ricardo. Mercados de trabajo y migración en la frontera de Táchira y Norte de Santander. Caracas, Venezuela. [Trabajo en línea], fecha de consulta: 21 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.cuft.tec.ve/publicaciones/barquisimeto/umbral/revistas/rev13/docIII3.pdf

- VENEZUELA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. (INE) Encuesta de hogares por muestreo situación en la fuerza de trabajo en Venezuela informe mensual Enero 2015. [base de datos en línea] Fecha de consulta 22 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/FuerzadeTrabajo/pdf/Mensual201501.pdf

- VENPRES. (2004). Presidente Chávez creó la Misión Vuelvan Caras. [Documento en Línea], fecha de consulta: 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aporrea.org/actualidad/n13109.html

- VERA, Blanca. El Nacional. Inflación de 2013 cierra en 56,2%, la más alta desde 1996. Diciembre de 2013. [Artículo en línea]. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.el-nacional.com/economia/Inflacion-cierra-alta_0_328167301.html

# NORMAS JURIDICAS EMPLEADAS

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- Ley de Asociaciones Cooperativas (1975).
- Ley de Carrera Administrativa (1970).
- Ley de Costos y Precios Justos (2011).
- Ley de Crédito para el Sector Agrario (2008).
- Ley de Extranjería y Migración (2004).
- Ley de Impuesto Sobre la Renta (2007).
- Ley de Microfinanzas (2001).
- Ley de Reforma Parcial a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010).
- Ley del Estatuto de la Función Pública (2002).
- Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (2014).
- Ley del Régimen Prestacional de Empleo (2005).
- Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (2001).
- Ley Orgánica de Consejos Comunales (2009).
- Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física (2011).
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2012).
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2012).
- Ley Orgánica del Trabajo (1997).
- Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012).
- Ley Orgánica del Turismo (2012).
- Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007).
- Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).
- Ley para la Juventud Productiva (2014).

- Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social (2008).
- Ley para Personas con Discapacidad (2006).
- Reglamento Parcial de la Ley de Prevención en el Trabajo (2012).