



## **Un acercamiento a la política social Venezolana: apreciación sobre algunos mecanismos de formación juvenil e inserción laboral**

***Lourdes Pereira Jardim***

Economista, Doctora en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo. Profesora Asociada a Dedicación Exclusiva en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo. E-mail: lopeja\_11@yahoo.es

### **Resumen**

La construcción del presente artículo tiene como propósito examinar las políticas sociales en Venezuela en el contexto de los mecanismos de formación, capacitación para el trabajo e inserción laboral dirigidos a la juventud, de acuerdo a los nuevos requerimientos de adiestramiento y calificación que presentan los puestos de trabajo en el mercado laboral, y en un entorno global altamente competitivo y exigente, que emplaza a los estados nacionales a dirigir propuestas e iniciativas de política social, capaces de lograr efectividad en la erradicación de la pobreza y las desigualdades sociales. Se trata de una investigación descriptiva que se sustenta metodológicamente en la consulta de fuentes de información secundaria, concluyendo que para propiciar eficientemente la inclusión social de jóvenes y/o adolescentes se requiere fortalecer las misiones sociales en el ámbito de capacitación y formación laboral como parte de estas políticas, venciendo de esta manera ciertas debilidades en cuanto al abordaje de los programas sociales.

**Palabras clave:** Formación, política social, inclusión laboral, población juvenil, empleo juvenil.

## An Approach to Venezuelan Social Policy: Appreciation of Some Mechanisms for Training Youth and Entering the Labor Market

### Abstract

The purpose of this article is to examine social policies in Venezuela in the context of training mechanisms, preparation for work and entry into the labor market directed toward young people, according to the new requirements for instruction and qualifying that work positions present in the labor market, in a highly competitive and demanding global environment that summons national states to direct social policy proposals and initiatives capable of achieving effectiveness in eradicating poverty and social inequalities. This descriptive research is supported methodologically on consulting secondary sources. Conclusions are that to efficiently foster the social inclusion of young people and/or adolescents, social missions should be strengthened in areas of training and education for work as part of these policies, thereby overcoming certain weaknesses in taking on social programs.

**Key words:** Training, social policy, labor inclusion, youth population, youth employment.

### Introducción

Los procesos de formación y capacitación profesional constituyen un marco de referencia para el progreso económico-social y avance de las naciones; dentro de las agendas socio-políticas de los distintos gobiernos del mundo; éstos son puntos prioritarios que se circunscriben en el marco de las políticas socio laborales, en la búsqueda del tan ansiado *desarrollo humano y técnico-científico* que garantice las competencias profesionales de su capital humano y en este sentido, lograr el desarrollo económico-social y cultural que permita mejorar los nive-

les de bienestar y la calidad de vida de la población, alcanzándose las condiciones de un *trabajo decente* cuyos requerimientos van de la mano de los programas dirigidos a la formación y capacitación para el empleo.

Sin embargo, la realidad socio-económica muestra los signos de insuficiencia que registran los programas de formación y capacitación; describiéndose además la poca pertinencia de los sistemas educativos en relación a su entorno social y a las demandas del mercado de trabajo, siendo el tramo etario de jóvenes y adolescentes el más afectado por las condiciones de precariedad que los rodean (social,

económica y laboralmente), que hacen que los niveles de desempleo y subempleo juvenil sean considerablemente apreciables<sup>1</sup>. Igualmente, las situaciones personales que enfrentan (familia de origen y su estructura familiar, nivel educativo, nivel de ingreso familiar, condiciones en que viven, etc.) que muchas veces los obligan a desertar de los sistemas escolares formales e iniciarse tempranamente en experiencias de trabajo (su primer empleo), pero bajo condiciones muy precarias y de riesgo para estos jóvenes. Todos estos factores condicionan su acceso al mercado de trabajo y marcan la desigualdad de oportunidades, si se trata de jóvenes provenientes de hogares pobres cuyas posibilidades se cercenan frente a factores de discriminación, sumisión y exclusión social, entre otros determinantes importantes.

La realidad socio laboral se desdobra en el mapa social venezolano, en el cual los cordones de pobreza, la desigualdad y supresión social restringen toda posibilidad; aún más si las políticas sociales no logran ser bien articuladas estructuralmente, asertivas y positivas en sus resultados. Ciertamente, existe una gran preocupación por la situación que rodea a los jóvenes a raíz de los cambios suscitados en el mundo del trabajo y las reformas laborales recientes a nivel mundial; además existe inquietud en cuanto a

los bajos niveles formativos-formales que presenta la población joven; constituyéndose esto asimismo en una debilidad que impacta el mundo laboral nuestro, por ser jóvenes en situación de pobreza, con deficientes niveles de aprendizaje en el trabajo y experiencias muy precarias que limitan su fácil acceso al mundo del trabajo, más aún si se observa que el mercado de trabajo favorece la experiencia laboral. Aunado a esto, se encuentra una serie de características estructurales del mercado venezolano que describen una recesión con muchos desajustes a nivel social, económico e inclusive político que han tendido a agudizar los desequilibrios macroeconómicos, entre ellos el desempleo y por supuesto, el desempleo juvenil.

Partiendo de estas apreciaciones preliminares, la autora pretende hacer un abordaje no exhaustivo, de las políticas sociales y los mecanismos e instrumentos de inserción educativa y laboral en Venezuela en épocas recientes, utilizando como estrategia la metodología descriptiva-documental; básicamente se recurre a las fuentes secundarias de información contenida en textos, revistas científicas, informes u otros documentos en línea que permiten desarrollar la construcción descriptiva de un argumento consistente, además de cotejar la realidad empírica con su andamiaje profesional, haciendo énfasis en sus puntos

1 Baste con abordar y cotejar las investigaciones desarrolladas por Ernesto Abdala (2001), María Antonia Gallart (1996), Claudia Jacinto (1995), en Informes recientes de la OIT-CINTERFORT, entre otros.

de vista y en el equipaje teórico que maneja como experto en algunos tópicos del área.

### **1. Explorando la realidad del empleo juvenil venezolano**

El desempleo y subempleo juvenil constituyen graves problemas en el contexto global actual a causa de factores no sólo socio-demográficos, sino también, los cambios suscitados en los mercados de trabajo derivados de la globalización como proceso complejo, cuyo agravante en primer término pudiera ser la deserción escolar. En efecto, durante los últimos años, el coeficiente de empleo en América Latina ha sido relativamente más elevado para las mujeres que para los hombres, lo que se ha traducido en una importante disminución en la región de las diferencias en cuanto a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo.

Venezuela por ser un país en vías de desarrollo y que en estos últimos 15 años ha padecido de grandes desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal, inflación, desempleo, entre otros), desajustes sociales y políticos; encuentra otra dificultad que se agrava con el transcurrir del tiempo, referida a la imposibilidad de generar empleos productivos, sumándose además, el problema de la capacitación insuficiente que se acentúa bajo las condiciones de reproducción del círculo de pobreza, que cerca a la mayoría de la población venezolana incluyendo su juventud.

En tal sentido, esta crisis de oportunidades hacia los jóvenes se agudiza bajo las perspectivas de un mercado de trabajo sumido en las nuevas

prácticas productivas orientadas a la flexibilización laboral que cierra las posibilidades a mantenerse dentro del paradigma de empleos de carácter formal, reconocidos como típicos, permanentes y estables hacia otras contrataciones de carácter atípico (trabajos a tiempo parcial, trabajos temporales y precarios, autoempleos, empleos informales, asociaciones cooperativas, trabajos a destajo, entre otras modalidades que pasan ahora a ser típicas y frecuentes en la realidad del mundo laboral).

Por cuanto las situaciones laborales antes descritas, han propiciado distintas iniciativas por parte del gobierno venezolano desde el año 2002 en adelante, para afrontar y promover el empleo y la inclusión de los jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y económica en los sistemas de formación y capacitación laboral así como de su ingreso al mercado de trabajo, observamos el desarrollo de una política social con características asistencialistas; pero que de una u otra forma ha representado un paliativo para la situación que enfrentan los jóvenes.

En este sentido, se plantearon algunas iniciativas orientadas a desarrollar la política social venezolana en esta materia, por ejemplo se trató de reajustar el perfil y las funciones que desarrolla el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) actualmente, Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), también se inició la reapertura de las escuelas técnicas industriales, se impulsó la creación de universida-

des alternativas con la intención de masificar la inserción a nivel de educación superior, casos particulares incluyen la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), la Universidad Nacional Experimental Politécnica de las Fuerzas Armadas (UNEFA), entre otras; además de otras instituciones de carácter público y privado para dirigir programas educativos-formativos, de capacitación en oficios, carreras cortas, carreras largas, programas de aprendizaje, igualmente la profesionalización en diversas áreas del conocimiento que ofrecen el conjunto de universidades públicas y privadas así como sus ofertas en programas de estudios de postgrado en sus distintas modalidades.

## **2. Significados y líneas de la política social educativa venezolana**

En relación al **Programa Integral de Protección y Desarrollo Estudiantil** que contemplaba los lineamientos estratégicos para el gobierno en el año 2007, se gestó sobre la base del quehacer social una política inclusivamente socio-educativa y dentro del nuevo prototipo de protección integral hacia niños, niñas, adolescentes y jóvenes representados por cinco unidades transversales: 1) **Promoción y difusión**, que enfatiza la necesidad de dar a conocer y promocionar los derechos y deberes de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los diferentes niveles y modalidades de la educación venezolana, tomando como base el soporte jurídico de la Ley Orgánica para la Protección de Niños,

Niñas y Adolescentes (LOPNA) y la Ley para el Poder Popular de la Juventud; 2) **Organización y participación**, que induce al fortalecimiento de las formas asociativas juveniles primordialmente; 3) **Formación y actualización**. Transmisión de conocimientos teóricos, técnicos, políticos, metodológicos, aprovechamiento y procesamiento de datos sobre experiencias y saberes comunitarios-participativos; 4) **Atención integral**. Abordaje sistémico de los problemas, necesidades, intereses y capacidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para la formulación de respuestas que se definan en acciones integrales que impacten en el bienestar y desarrollo integral de la población estudiantil en general; y 5) **Investigación**. Eje transversal destinado a intervenir la realidad objetiva y subjetiva para determinar y solventar problemas, necesidades, intereses y capacidades de los niños, niñas, jóvenes y/o adolescentes, los cuales están presentes en cada una de las áreas temáticas (las áreas programáticas son categorías de acción en lo socio educativo, cuyo abordaje se desarrollará en forma integral hacia el estudiante), le concierne también la atención y orientación académica, la atención psicológica y social, la promoción de valores, el trabajo orientado hacia las comunidades con el aval de los Consejos Comunales, entre otros.

Para el Estado venezolano los problemas del desempleo juvenil y la exclusión de jóvenes y adolescentes constituyen uno de sus desafíos a superar mediante la implementación de

los lineamientos generales del plan de desarrollo social 2007, que incluye:

- La reincorporación a centros de estudio y de trabajo en donde se creen acuerdos entre el sector empresarial y los centros formadores para insertar a los jóvenes en los procesos productivos de una manera digna y mantener un sistema de seguimiento que fortalezca la mejor y mayor calificación de la fuerza laboral juvenil. Por ejemplo los Programas de aprendizaje del INCES, las carreras técnicas en las Escuelas Técnicas Industriales, entre otros casos que se pueden mencionar.
- Programas de formación y prevención hacia la contención de la violencia juvenil, la drogadicción y el embarazo precoz que perturban el progreso y la madurez de la población joven. Esto simbolizaría la ampliación del alcance divulgativo-informativo, la educación para la vida ciudadana y la asociación de jóvenes hacia su liderazgo y cambio social.
- Programas de participación y reclutamiento juvenil que despliegue planes de acción socio-cultural a fin de lograr insertarse de manera efectiva a los sistemas educativos formales y/o alternativos.
- La promoción de las empresas y/o cooperativas juveniles en áreas prósperas como el turismo que brindan oportunidades de desempeño a los jóvenes enmarcados en los planes del Instituto Nacional de Juventud.

La gestión del gobierno venezolano afianzando su política social debe orientarse y tener como propósito en el ámbito socio-educativo, el querer impulsar el desarrollo humano y el progreso social, para lo cual es esencial actuar de manera conjunta con el sector privado y la sociedad en general a fin de recobrar la credibilidad en el eje de la educación como la plataforma integral necesaria para el desarrollo cabal del país y como la única vía eficaz para corregir la desigualdad social, la exclusión e inequidad en términos sociales.

- La educación constituye un asunto de máxima prioridad en la agenda social, que intenta promover la formación de cada individuo en especial jóvenes y adolescentes para que desarrollen todo su potencial creativo, como ciudadanos conscientes, críticos y autónomos, capaces de enfrentar los nuevos desafíos que demanda la nación venezolana.
- Se promueven programas específicos de desarrollo e inversión, tomando en cuenta las particularidades regionales, que lleven gradualmente a garantizar la atención de los jóvenes y adolescentes en formación. La propuesta de promover los Fondos Zamoranos en las regiones de carácter rural e impulsar el empleo y formación juvenil en el área turística, entre otras iniciativas.
- Las reformas curriculares propenderán a fomentar valores como la solidaridad, la dignidad, el trabajo, entre otros.

- En la educación formal se establecerán programas conducentes a la formación de técnicos medios para atender las necesidades de los procesos productivos y los servicios a través de las escuelas técnicas industriales, en áreas de mantenimiento industrial, mecánica metalmecánica, en la industria automotriz u otros oficios dirigidos a la construcción: albañilería, plomería, electricidad, carpintería, entre otros.
- La educación no formal atenderá preferentemente la capacitación de la fuerza de trabajo joven y desocupada, actualmente las misiones sociales<sup>2</sup> funcionan de manera paralela a los programas de educación formal brindando oportunidades a estos jóvenes; caso de la Misión Sucre, Misión Robinson, Ribas, Vuelvan Caras, la Misión Saber y Trabajo, entre otras, inclusive varias de ellas están articuladas como programas interdependientes.
- Se desarrollará un plan para garantizar rápidamente el acceso y la igualdad de oportunidades a los niños y jóvenes excluidos del sistema educativo.
- Se desarrollarán iniciativas destinadas a la reconducción de la educación superior, tanto pública como privada, para lograr: 1) Una mayor integración del nivel en sí

mismo y con el resto de los niveles educativos previos; 2) Motivar, activar y exigir la superación académica de los educadores como un paso para superar las debilidades en términos del proceso de enseñanza-aprendizaje; 3) Fortalecer el nivel de estudios de postgrado como áreas por excelencia para el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacional; 4) Fortalecer un auténtico vínculo Educación-Estado-Sociedad-Empresas que favorezca la creación de un sistema científico-tecnológico-productivo que admita el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura; es decir fortificando los lazos entre las empresas y las instituciones y escuelas de formación; 5) Otorgar rango constitucional a la autonomía universitaria, certificando su plena vigencia.

En este último sentido sobre la vinculación Educación-Estado-Sociedad-Empresas, resulta pertinente traer a colación el desarrollo investigativo de Bruni (1997:73) sobre *“Invertir en Formación Profesional”* en el cual ella analizó el aporte de sectores empresariales privados venezolanos a la formación profesional, haciendo especial énfasis en los programas desarrollados por Empresas Polar, las cuales desde hace aproximadamente unos 25 años, han mostrado interés por participar y fomentar la forma-

2 Estas misiones sociales constituyen parte de los programas sociales de asistencia a los grupos más vulnerables de la sociedad, incluyendo jóvenes y adolescentes.

ción y capacitación de su mano de obra calificada, creando centros de formación de la gran industria inclusive mediante acuerdos con el INCE. No obstante, las plausibles y loables iniciativas no fueron suficientes observándose que la formación profesional no universitaria siguió teniendo una escasa cobertura; no habiéndose logrado por otro lado, la incorporación efectiva del sector de las Pymes; además, los programas de la población joven buscada por el sector industrial en estos procesos de formación continúan con deficiencias.

### **3. Apreciaciones sobre los programas, políticas e iniciativas públicas... ¿en qué sentido?**

Las consideraciones hechas precedentemente constituyen propuestas gubernamentales (en su papel de Estado benefactor) que se espera tengan asidero en la realidad social y económica venezolana; la expresión popular “el papel aguanta todo” exhibe circunstancias en las que las leyes, normas, políticas y propuestas se formulan coherentemente para subsanar los problemas, las necesidades, las prioridades, teniendo en cuenta los intereses comunes de la población; pero otra cosa resulta el llevarlas a cabo, es decir concretarlas; por lo que se describen dos escenarios; el primero, todas las buenas intenciones de estas iniciativas gubernamentales se plasman en el papel, se recogen en compendios intencionados y lo segundo, los alcances de estas políticas una vez concretadas en el plano del quehacer social, deberían permi-

tir la evaluación y control de los resultados, valorar el diseño y la ejecución de esas llamadas propuestas, iniciativas, políticas, etc., ¿Cuáles son esos alcances? ¿Qué cosas deben mejorarse y/o corregirse? Detectar las fortalezas, eliminar las debilidades y amenazas y visualizar las oportunidades como parte de los análisis estratégicos situacionales de la educación y el empleo como prioridades de la política social nacional, además, de la salud que constituyen derechos humanos insoslayables.

Sin duda, el empleo juvenil más que una expectativa, ha resultado ser un problema de carácter macroeconómico que requiere de mucha atención, dada la imposibilidad del Estado de establecer políticas que concurren a garantizar el pleno empleo de los recursos. Existen estudios a nivel de América Latina y el Caribe donde autoras conocidas en el tema de formación como Gallart, Jacinto y Suárez entre otras, han analizado la necesidad que presentan los jóvenes de formarse, de capacitarse y cualificarse para el trabajo y lograr su ingreso efectivo al mercado laboral en mejores condiciones: trabajos productivos, protegidos socio-laboralmente y con remuneraciones adecuadas para mantener las mínimas condiciones de un empleo digno; en razón de los índices de desocupación juvenil que resultan mucho más altos que para cualquier otro grupo de la población a nivel de todos los países, estimándose en un 16,6% la tasa promedio de desempleo juvenil en América Latina (Jacinto, Ruétalo y Berruti, S/F).

En este contexto, el escenario venezolano, se presenta como vulnerable<sup>3</sup> ante esta situación que enfrentan los jóvenes y adolescentes por ser un grupo en situación crítica, cuyas prioridades rodean su realidad económica y social sobretodo aquellos jóvenes que provienen de hogares pobres y excluidos socialmente que necesitan de un empleo para ayudar a la manutención de sus familias y, que muchas veces se ven forzados a desertar del sistema educativo formal para poder trabajar, además por su escasa preparación y/o experiencia acceden a empleos precarios que reproducen su situación de pobreza. Esa realidad se proyecta en muchos países latinoamericanos y del mundo, haciéndose visible que el desempleo juvenil y el subempleo, además de las inestables condiciones en las que logran acceder al mundo del trabajo estos jóvenes, representan fuertes desafíos para los gobiernos de muchas naciones que requieren de claridad en sus lineamientos estratégicos en esta materia.

Ciertamente, la desigualdad social, la segmentación en el sistema educativo nacional les restan oportunidades a los jóvenes más pobres en cuanto a tener posibilidades de aprender en el trabajo y para el trabajo, mejorando su cualificación y formándose en ca-

rreras cortas u oficios que les den mayores oportunidades de participación socio-política y les amplíen el espectro de formación permanente y a lo largo de la vida. Una iniciativa digna en este sentido, la llevó a cabo el antiguo INCE desde 1960, con la preparación de jóvenes en oficios de carácter técnico cuya inserción fue positiva por su conexión con el sector empresarial.

#### 4. Hacia dónde vamos?

Pareciera pertinente esclarecer que en el caso de una nueva visión de país, dogmatizada hacia lo que el gobierno venezolano llama “Socialismo del Siglo XXI” cosa que todavía no está clara para todos; Venezuela entraría en lo que Germán Rama (1997, citado por Jacinto y otros, S/F), denomina como **países de modernización educativa acelerada**, cuya cobertura ciertamente se ha acrecentado en el ámbito de la educación básica y refleja también aumentos importantes en la educación media/diversificada y técnica pero debiendo enfrentar dos situaciones: 1) La carencia y deficiencia de los recursos humanos docentes; y 2) La desigualdad social y segmentación educativa, discriminatoria en términos del nivel de calidad ofrecida.

No obstante, el país requiere de mayores esfuerzos que promuevan el fortalecimiento del Sistema Educati-

3 Venezuela, es un país que se sostiene sobre las bondades de su condición de rentista-petrolero, con escasa diversificación económica, es mono-exportador y altamente importador tanto de materias primas como de productos terminados, con perspectivas de mantenerse así por mucho tiempo, pues cuenta con un sector privado deprimido y un estado abultado y altamente burocratizado-centralizado.

vo Nacional Integral y los Programas de Formación Profesional y Capacitación Educativa, pretendiéndose además crear políticas activas para el mercado de trabajo, aunado a la promoción del espíritu empresarial de los jóvenes. Tal es el caso de las misiones sociales, que han sido positivas pero muy cuestionadas en términos de la calidad brindada. Cosa distinta sucedió con los egresados del INCE o de los colegios de iniciativas religiosas como por ejemplo Fe y Alegría; que gozaban de una gran reputación y reconocimiento social.

Si analizáramos los datos ocupacionales de fecha reciente en Venezuela, se podría determinar que los mayores niveles de empleo los exhiben los hombres comparativamente en relación con las mujeres, apreciándose para septiembre 2012 según datos del Instituto Nacional de Estadística (en lo sucesivo INE), en hombres un 78,4% mientras que las mujeres mostraron una tasa de actividad del 52,3%.

La diferencia en cuanto a las remuneraciones entre jóvenes y adultos, según diversos estudios es significativa, siendo mayores las de los adultos. En opinión de la autora, estos resultados estarían asociados y en función a la experiencia laboral que presentan los jóvenes, al nivel formativo alcanzado a lo largo de los años y de una mayor calificación de los adultos que se supone debe ser superior que la de un joven. El joven debe incorporar además de sus conocimientos, los referidos al manejo de nuevas tecnologías, elementos computacionales e infor-

máticos como herramientas importantes que han impactado el mundo laboral; por supuesto todo dependerá de las características de su puesto de trabajo y del perfil requerido para su desempeño. De igual manera en este caso, las mujeres tienen una mayor participación en algunos empleos comparativamente con los hombres, esto quizás viene dado por la necesidad de mantener un hogar cuya responsabilidad reside en la mujer como cabeza de familia, como madre soltera, lo que ocurre frecuentemente en Venezuela y muchos países latinoamericanos.

Es importante asimismo, indicar que para el año 2009 la tasa de desempleo de los jóvenes a nivel mundial presentó el mayor acrecentamiento anualizado del que posiblemente se tenga información. En el periodo 2008-2009, experimentó un leve crecimiento del 11,9 por ciento al 12,8 por ciento, revirtiendo la tendencia anterior a la crisis del 2009. Entre 2007 y 2011, el desempleo de los jóvenes se acrecentó a nivel mundial, revelando que la tasa de desempleo juvenil es mucho más sensible a las situaciones de crisis económicas que las tasas ocupacionales correspondientes a los adultos. La tasa mundial de desempleo de los jóvenes aumentó en 0,9 puntos porcentuales frente a 0,5 puntos en el caso de los adultos en el periodo 2008-2010. En 2010, la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes era del 13,1 por ciento frente a un 12,6 por ciento entre los hombres jóvenes según el Informe V, de la 101 reunión

de la Conferencia Internacional del Trabajo.<sup>4</sup>

Esto pudiera ser un indicador para que los sistemas de formación profesional y educativa, así como de las instituciones prestas a desarrollar esas tareas deban transformarse, redimensionarse estratégicamente, para poder asumir los retos de las nuevas exigencias del mercado de trabajo nacional y global, además de la necesidad de superar esos escollos de vulnerabilidad y pobreza que rodea a la mayoría de los jóvenes venezolanos y del mundo.

### **5. Los programas sociales venezolanos ¿cuáles nos interesa abordar?**

El estado venezolano ha diseñado algunas políticas dirigidas a la consecución de planes de desarrollo socio-cultural y humano a través de programas de formación y empleo hacia estos grupos etarios (jóvenes y/o adolescentes) considerados como los polos de crecimiento y progreso social por ser la generación de relevo, la población del futuro. En este sentido, basándonos en el trabajo de Mota (2004) sobre los programas sociales nacionales, en el Cuadro 1 se incluyen los relacionados con la temática abordada en este trabajo.

Estas iniciativas particularmente se visualizan como programas de asistencia social, que prestan ayuda a sec-

tores más desfavorecidos de la población no obstante, no representan una solución al problema estructural de desempleo y de su segmentación; tan sólo son pañitos calientes, siguen siendo políticas aisladas, coyunturales y localizadas, paliativos que requieren de mayor énfasis en políticas activas orientadas a promover y crear empleos productivos y permanentes que le den mayor estabilidad y posibilidades de mejorar su bienestar y calidad de vida a los trabajadores y/o trabajadoras incluyéndose a los jóvenes. Enmarcándose en los programas macro de desarrollo social sustentable y sostenible que aprovechen las potencialidades naturales de recursos económicos que diversifiquen la actividad económica-productiva; cuyos productos generen recursos capaces de reimpulsar otros sectores menos productivos. Por ende, promoviéndose la inversión privada, generándose mayores posibilidades de empleos estructurados.

Dentro de las asignaciones del Presupuesto Nacional para el año 2006 se tenían unos 1.870.673,3 millones destinados a las misiones sociales; en este contexto nos interesan particularmente los Programas Sociales Especiales que absorben un 14,1%; el Plan Robinson con un 22,1%; y el Proyecto Misión Sucre con el 24%; que alcanzaron un 60,2% del total general como puede observarse en la Figura 1.

4 Véase página web de la OIT: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ednorm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_176940.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ednorm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf).

**Cuadro 1**  
**Programas Sociales Nacionales**

Entidad u Organismo	Programas	Objetivos y/o alcances
<b>Ministerio de Educación Superior y Organismos Adscritos</b>	<p><b>Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), Creada en 2002</b>, se inicia como parte del Programa Macro Social para dar respuesta con un sentido de responsabilidad social del sector gubernativo a los intereses colectivos de formación y profesionalización, ofreciendo programas de formación en las siguientes áreas: Desarrollo Sustentable, Comunicación Social, Economía, Derecho, Gestión en Salud Pública, Promoción Social y Computación.</p> <p><b>Misión Sucre (Septiembre de 2003)</b>, constituye un programa de carácter estratégico, no permanente orientado a la incorporación de todos los ciudadanos que han sido excluidos de otras instituciones universitarias por diversas causas. Dentro de esta misión se estructuran las aldeas universitarias a ubicarse en lugares alejados de los centros educativos. Comienza con el Programa de Iniciación Universitaria durante 20 semanas para desarrollarse en 320 horas académicas.</p>	<p>Se enlaza con la Misión Sucre</p> <p>En el plano transectorial la estructura de las misiones Sucre, Robinson y Rivas desarrolladas por el Estado durante el año 2003 intentan dar mayor flexibilidad y efectividad a la articulación educación/trabajo. En junio de 2004 habían sido otorgadas más de 70.000 becas. Se estiman crearse unas 400 aldeas a nivel nacional. Aspiran formar a unos 400 mil bachilleres en 4 cohortes. Impartiéndose los programas a través de las aldeas universitarias a nivel de todo el territorio nacional y operando a nivel de distintos municipios.</p>

**Cuadro 1**  
**Programas Sociales Nacionales (Continuación)**

Entidad u Organismo	Programas	Objetivos y/o alcances
<p><b>Ministerio de Educación Superior además de otros 8 Ministerios, Instituto Nacional de Tierras, FOGADE, entre otros.</b></p>	<p><b>Fundos Zamoranos Universitarios.</b> El Ministerio de Educación Superior los ha definido como un sistema de relaciones académicas comunitarias, de orientación socio-productiva con planes de desarrollo rural y de seguridad productiva y alimentaria que estimula a los bachilleres de las zonas rurales a fin de incorporarlos en carreras agroalimentarias. Su propósito es capacitar y brindar asistencia técnica a estos jóvenes con la intención de fortalecer las unidades económicas productivas de las zonas rurales.</p> <p><b>Misión Robinson</b> constituye un programa masivo de alfabetización. Se subdivide en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Robinson I (Aprender a leer y escribir)</li> <li>- Robinson II (Culminar la Educación Básica)</li> </ul>	<p>El alcance obtenido durante el año 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>56% mujeres; 44% hombres</li> <li>24% menores de 20 años;</li> <li>28% entre 21 y 30 años;</li> <li>13% entre 31 y 40 años;</li> <li>11% entre 41 y 50 años;</li> <li>15% entre 51 y 60 años;</li> <li>6% entre 61 y 70 años;</li> <li>3% mayor de 70 años.</li> </ul>

**Cuadro 1**  
**Programas Sociales Nacionales (Continuación)**

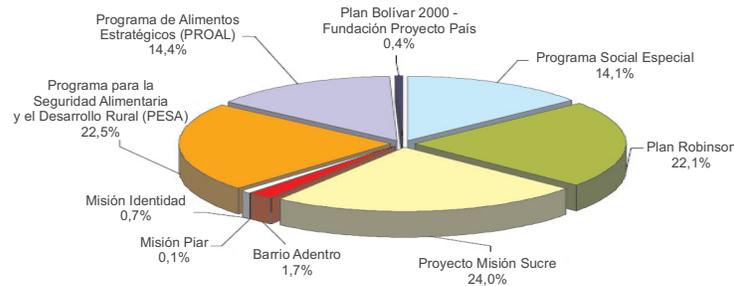
Entidad u Organismo	Programas	Objetivos y/o alcances
	<b>Instituto Nacional de Juventud</b> es un organismo (creado en el 2002), cuyo objetivo es ser el órgano rector nacional para la coordinación, programación y evaluación de las políticas y estrategias dirigidas a la juventud, de esta manera contribuye al desarrollo humanista y socio-económico integral de la nación.	Dentro de sus iniciativas está fomentar la creación de cooperativas juveniles, fomentar convenios y programas de pasantías remuneradas que permitan la inserción de jóvenes al mercado laboral. Se pueden mencionar como ejemplos los contratos de jóvenes aprendices del INCES, los programas de pasantías y becas de Fe y Alegría, otros planes de subvención pública y privada a jóvenes destacados a través de planes de becas.
<b>Ministerio de Energía y Minas. Petróleos de Venezuela.</b>	<b>Misión Ribas (Noviembre-2003):</b> programa social educativo que busca incluir en el sistema educativo formal y/o alternativo a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato.	Utilizando como estrategias de ejecución: sistemas de tele clases, programas de becas aproximadamente unas cien mil. Se enlaza con la Misión Sucre. Planifica la inserción laboral en los sectores mineros/ petroleros.
<b>Ministerio del Trabajo. Ministerio de Educación Superior y Organismos Adscritos</b>	<b>Misión Vuelvan Caras (Marzo-2004)</b> Plan de capacitación a trabajadores con el fin de transformar el modelo económico en un modelo de economía social, incorporando a los ciudadanos, particularmente a los sectores excluidos en el desarrollo endógeno y sustentable, mediante la formación integral hasta lograr una calidad de vida digna para todos.	Contempla la reactivación de parques industriales y centros de desarrollo turísticos. Costo aproximado de 4,1 billones de Bolívares.

**Cuadro 1**  
**Programas Sociales Nacionales (Continuación)**

Entidad u Organismo	Programas	Objetivos y/o alcances
<b>Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social</b>	<b>Fundación Proyecto País (Sept-2009)</b> Plan de Trabajo Ocasional. Busca generar posibilidades de empleos eventuales u ocasionales por jornada efectiva de trabajo en áreas de saneamiento ambiental, mantenimiento y limpieza de áreas públicas (plazas, parques, carreteras, etc.), conservación y reparación de obras menores.	La población accede mediante direcciones regionales que en total son 27, contando con un presupuesto de 995.969.860 millones de Bolívares.
<b>Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y Organismos Adscritos</b>	<b>Misión Saber y Trabajo (Enero-2012)</b> Dirigida fundamentalmente a las 880 mil personas cesantes o que buscan trabajo por primera vez. Permitirá realizar un diagnóstico, identificar las características de la población que demanda trabajo y que esté dispuesta a un proceso formativo y de inserción en los programas que disponga la Misión, lo que generará un Sistema de Información dinámico de ofertas de empleo y desarrollo de fuentes potenciales de trabajo.	Orientada socialmente a la satisfacción de las necesidades y al vivir bien, que combata el desempleo, genere nuevas relaciones sociales de producción, fortalezca la soberanía nacional y conduzca a un nuevo modelo organizacional de consejos de trabajadores que fortalezca al ciudadano que se encuentre en situación de desempleo.
<b>Ministerio del Trabajo</b>	<b>Centro de Rehabilitación Profesional para la Capacitación y Reinserción Laboral de Trabajadores con Discapacidad (CERPIC)</b> producto de accidentes laborales o enfermedades profesionales. Conexión con la ley de discapacidad.	Sus servicios abarcan la capacitación y nivelación académica, el trabajo social, la terapia ocupacional, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de Mota G., Gioconda. (2004).

**Figura 1. Asignaciones Dirigidas a las Misiones (Estructura porcentual). Año 2006**



Fuente: Luis Eduardo Díaz (2006).

## 6. ¿Cuestionamientos a la política social o qué?

Se puede evidenciar, que es innegable el intento del gobierno venezolano de atacar los males del círculo vicioso de la pobreza: desempleo- exclusión- discriminación- desigualdad- inequidad- injusticia- social- pobreza; no obstante se requiere de mayores esfuerzos, constancia en esas iniciativas y en la búsqueda del consenso entre los diferentes actores sociales que es ineludible e indispensable; ya la figura de un estado *todopoderoso* es cuestionable, pues este requiere necesariamente de la conjunción de otros actores que se exhortan a un mayor protagonismo; no se puede ser indiferente ante las necesidades de una sociedad depauperada y atropellada por tantos factores de injusticia social: la escasa voluntad política de quienes nos han gobernado y nos gobiernan, la impunidad ante las iniquidades e injusticias, así como la desidia.

En otras palabras, resulta válida la apreciación de Alvarado (2004: 223), al señalar que:

“Los planes, programas y misiones, desde el punto de vista normativo lucen más compatibles con los principios u orientación teórica de la política social (intersectorial, participación social, cogestión, corresponsabilidad, inclusión social, democratización, etc.) (...) aunque los objetivos formales son atacar las causas de la pobreza y la exclusión social, su carácter es aún muy asistencial-focalizado. Los planes, programas y misiones no están integrados en una política social universal e integral, presentan fallas de articulación, de planificación y ejecución”.

Inclusive, respecto a la cita anterior, podrían agregarse fallas de control y seguimiento posterior a la ejecución de estas estrategias para medir su verdadero alcance.

Por otra parte, debe insistirse en que los problemas sociales que confronta la población juvenil de bajos recursos tienen que ver con las dificultades para insertarse productivamente al mercado laboral, haciendo que los niveles de desempleo para ellos sean prácticamente el doble del desempleo abierto nacional, incluso,

los porcentajes de población juvenil “sin estudiar ni trabajar” alcanzan cifras considerables. Las políticas sociales manejadas hasta el presente, y en especial, las misiones sociales (aún sin ponderarse sus alcances y resultados) constituyen un mecanismo de asistencia social que no resuelve el problema de fondo, tal y como se menciona en párrafos anteriores. Incluso en la presentación expuesta por Marino González (2005)<sup>5</sup>, “Retos de la política social en Venezuela”, él hace algunas objeciones a los programas sociales en cuanto a:

**Diseño:**

- \* Selección de Beneficiarios
- \* Integralidad de la política social

**Institucionales:**

- \* Excesivo centralismo
- \* Monopolización estatal
- \* Ausencia de transparencia, evaluación, control y seguimiento
- \* Capacidad de las entidades responsables

**Financieros:**

- \* Se desconocen los requerimientos...
- \* Poca transparencia en las asignaciones
- \* Sostenibilidad prospectiva del gasto

Haciéndose un punto y aparte con lo anterior, se puede aludir a una de las perspectivas de la OIT (2000: 44-45), referida a las competencias y capacitación de los jóvenes: La determi-

nación del empleo juvenil está definida como un factor explicativo e influido por “el nivel y calidad de la educación y formación así como de su adecuación a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo.” Los mecanismos que se han emprendido en muchos países para facilitar a los jóvenes la transición de la escuela al trabajo mediante los programas de aprendizaje, “la formación en alternancia y la participación de los jóvenes” y/o adolescentes en el mercado laboral mientras dura su proceso de escolarización son importantes en sus proyectos de vida futura, en el sentido atribuido por ellos al trabajo distinto a una concepción de vocación y priorizado por las necesidades de obtención de ingresos muchas veces de subsistencia; igualmente desempeñan un papel primordial, la constitución de estrechas vinculaciones entre las escuelas de formación y los sectores productivo-empresariales. En el caso venezolano, las experiencias más exitosas estuvieron enmarcadas en los programas de aprendizaje masificados del INCE, siguiendo luego, con la trayectoria de los colegios salesianos, los colegios Fe y Alegría que gradúan a jóvenes como técnicos medios o con programas de pasantías y de becas que promueven la efectiva inserción social de estos jóvenes aprendices. En este momento se fomentan los programas sociales cuya batuta está en manos de las ya referidas misiones sociales que pretenden profundizar los li-

5 Véase la Página Web: <http://www.acuerdosocial.com>

neamientos básicos y estratégicos de los planes sociales de la nación, cuya bandera aboga aparentemente por un conjunto de valores ético-económicos (igualdad, equidad, humanitarismo, justicia, inclusión) para superar la pobreza y las desigualdades sociales. Sin embargo, vale hacer la acotación sobre un estudio realizado por Pantaja (1999:32), sobre *Políticas de capacitación juvenil y el mercado de trabajo en Venezuela* durante la década de los noventa, en el que se analizaron tres programas básicos de capacitación juvenil: **el programa de capacitación laboral de jóvenes** adscrito al Ministerio de la Familia; **el Plan Empleo Joven** del Ministerio de la Juventud y por último, **el Programa de la Juventud Desocupada** del Ministerio de Educación, mostrando que las principales debilidades encontradas en la implementación de dichos planes residieron en: 1) La falta de inserción; 2) La duplicación de acciones que incidió en una deficiente asignación de recursos; y 3) En la ausencia de mecanismos de comunicación y acuerdos con el sector empresarial. Estas dificultades no distan mucho de las enfrentadas actualmente y ya señaladas en párrafos precedentes.

Desde otra perspectiva, la Central Latinoamericana de Trabajadores (en lo sucesivo CLAT) en su informe Político presentado ante el XII Congreso de la CLAT, celebrado en noviembre de 2004, plantea lo siguiente:

“Un elemento a tomar en cuenta para encarar estos cambios (refiriéndose a los cambios en el mundo del trabajo), es la necesidad de impulsar una **for-**

**mación para el trabajo** y la vida aunque de no cambiarse profundamente las relaciones laborales y encarrilarse un modelo de desarrollo sostenido de distribución equitativa de la riqueza, una mejor educación no garantiza un mejor nivel de inserción laboral. Hoy en nuestra región se produce una emigración de profesionales y trabajadores calificados, que son prácticamente expulsados de sus países por el desempleo... En lo que respecta a los jóvenes menores de 30 años, aproximadamente el 60% de la población latinoamericana, tiene un índice del 16,6% de desocupación, lo cual casi duplica las tasas de desempleo total...En este sector la brecha salarial oscila entre el 40 y el 70% del salario de los adultos. Los jóvenes conforman el mayor ejército de desertores escolares (CLAT, 2004: 40)”.

Estas cifras son evidencias empíricas de una realidad a la que no escapa Venezuela y que se ha venido tratando a lo largo de este trabajo.

Indudablemente, el Estado debe restablecer las redes de atención social, crear un régimen de atención especial hacia la población joven y de adolescentes en situación de pobreza extrema considerada como excluida a fin de lograr fomentar los sistemas de capacitación juvenil, y diseñar programas de capacitación e inserción formativa-laboral conjuntamente con el apoyo de otras instituciones, tales como: el INCE cuyo reconocimiento es aceptado por el sector productor/empleador, las escuelas técnicas industriales actualmente en proceso de reestructuración y reapertura, las ONG's con fines sociales dirigidos a la formación y capacitación juvenil u

otras instituciones de carácter privado religioso, para esta población de jóvenes. Evidentemente, el gobierno nacional tendrá que canalizar e impulsar proyectos que incorporen a los jóvenes y adolescentes trabajadores informales cuya presencia suscite nuevas experiencias y permitan desarrollar capacidades que mejoren las condiciones de formación-calificación e inserción socio-laboral de este segmento tan vulnerable.

### **Reflexiones Finales, ya para concluir...**

Resulta evidente que el estudio de la inclusión laboral y social de jóvenes y/o adolescentes en Venezuela, debe encarar serias transformaciones orientadas a ofrecer mayores oportunidades, sobre todo si observamos la complejidad del mundo global, cuyas innovaciones y nuevas prácticas han cambiado el mundo del trabajo, situación de la que no escapa Venezuela. Se requiere de una mejor calidad de los programas sociales incluyendo las misiones, eficiencia del Sistema de Educación Nacional Integrado que garantice la educación y formación a todos sin discriminación e implemente a su vez, los mecanismos de financiamiento públicos y privados permanentes, dándole mayores alternativas y oportunidades a la población joven, cuyos programas de formación y aprendizaje deben ser pertinentes, adaptables a la realidad del entorno y flexibles desde el punto de vista académico y social.

Inclusive superar las debilidades que se enfrentan, en términos de:  
1) Las fallas de inclusión; 2) La dupli-

cidad de acciones que generan una insuficiente asignación de recursos y  
3) La inexistencia de mecanismos de diálogo social y acuerdos consensuados con los distintos actores sociales.

Existen iniciativas, propuestas y políticas públicas dirigidas a estos fines, sin embargo se observan como simples mecanismos asistenciales, sin que estén debidamente articulados a un plan de reforma estructural del aparato industrial-productivo nacional, tan sólo responden a fines focalizados-coyunturales que no dan respuesta efectiva a las necesidades de orden macro-social a nivel de toda la población juvenil que es considerablemente alta y requiere de atención prioritaria.

La visión de país no puede estar sesgada hacia ciertos sectores de interés político, sino, bajo una perspectiva de integridad donde las partes sociales se concatenen en un todo, la sociedad venezolana sin discriminaciones, sin inequidad en el tratamiento y la atención pública de estos programas.

Todavía queda mucho por hacer, por cambiar, por iniciar. La activación de la gestión pública educativa y social venezolana debe estar garantizada por las estructuras del Estado debidamente institucionalizado; donde exista voluntad política e iniciativa para afrontar estas realidades que se repiten en los distintos mapas sociales latinoamericanos; la nueva geografía social gira en torno al manejo del conocimiento avanzado, de las grandes transformaciones académicas, de mayor formación intelectual, *¡la mayor riqueza de un país está en su gente; que representa su gran capital,*

*más aún su población joven que simboliza una fuente futura de progreso!*

### Referencias Bibliográficas

- ALVARADO, Neritza (2004). "Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales 2003-2004". En: **Revista FERMETUM**. Mérida. Universidad de los Andes. Año 14 N° 39. Enero-abril 2004. Pp. 181-232.
- BRUNI, Josefina (1997). **Invertir en Formación Profesional**. Fundación POLAR. Caracas. Pp. 73
- CENTRAL LATINOAMERICANA DE LOS TRABAJADORES (CLAT) (2004). "Informe Político presentado al XII Congreso de la CLAT". Departamento de Comunicación Social. Pp. 24-26.
- DIAZ, Luis Eduardo (2006). "Seminario Sobre Seguridad Social". Mimeo. Programa Doctoral de Ciencias Sociales. Universidad de Carabobo.
- GARCÍA G., Carmen (2005). "Logros y Tensiones en las Políticas Públicas de Educación Superior en Venezuela (1999-2004)". En: **CENDES, Venezuela Visión Plural. Una Nueva Mirada desde el CENDES**. Caracas. CENDES y Bid & Co. Editores.
- GONZÁLEZ, Marino J. (2005). "Retos de la Política Social en Venezuela". Universidad Simón Bolívar. Unidad de Políticas Públicas. Disponible en: <http://www.acuerdosocial.com>. Fecha de Consulta: Mayo de 2006.
- GRUSON, Alberto (2006). "Seminario Técnico sobre Empleo y Políticas Públicas". Centro de Investigación Social, CISOR-INE-PNUD. Caracas.
- JACINTO, Claudia; LÁSIDA, Javier; RUÉTALO, Jorge y BERRUTI, Elcira. (S/F). "Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza de América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?". Buenos Aires. Centro de Estudios de Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Disponible en: [http://190.41.250.173/información-juridica/modulojovenes/Docs/parte\\_3\\_salud\\_capacitacion\\_y\\_empleo/\(8\)FOR&1.PDF](http://190.41.250.173/información-juridica/modulojovenes/Docs/parte_3_salud_capacitacion_y_empleo/(8)FOR&1.PDF). Fecha de Consulta: 23.03.2012.
- MOTA, Gioconda (2004). **Programas Sociales Nacionales**. Caracas. Centro de Formación y Documentación de la Fundación Escuela de Gerencia Social (CIDEGS). Ministerio de Planificación y Desarrollo. Serie de Cuadernos Técnicos. N° 19.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2004). **Informe V. La Formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de jóvenes**. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Pp. 44-45.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_176940.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf). Fecha de Consulta: 28.10.2012.
- PANTOJA, Urby (1999). "Políticas de Capacitación Juvenil y Mercado de Trabajo en Venezuela". Santiago de Chile. Universidad de Chile. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Pp. 32.
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACION, ACCION EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA) (2004). "Informe Anual Octubre 2003-Septiembre 2004 "Situación de los Derechos Humanos". Caracas.