
DOCTOR CHI YI CHEN

**POLITICA DE EMPLEO Y
AVANCE TECNOLOGICO**

*Presentación del Doctor Chi Yi Chen,
Director del
Instituto de Investigaciones Económicas y
Sociales de la UCAB, por la
doctora Pola Ortiz,
Miembro Directivo de la
Academia Nacional de Ciencias Económicas*

Motivo de honra y especial privilegio constituyó para mí la petición que me formulara mi colega de profesión y cátedra Doctor José Chi Yi Chen, para presentarlo en este acto, en el cual disertará sobre el interesante tema de la "Política de Empleo y Avance Tecnológico", bajo los auspicios de esta Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Licenciado en Filosofía y Ciencias Económicas Aplicadas de la Universidad de Louvain en Bélgica y Doctorado en Ciencias Económicas en la Sorbona de París, ha desempeñado el cargo de Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica "Andrés Bello" desde el año de 1975 hasta el presente, así como la docencia en esa Universidad, en las Cátedras de Desarrollo Económico, Economía Laboral y Teoría Económica II.

'Las mencionadas actividades no le han impedido ejercer otras, como la de Asesor de CORDIPLAN en Desarrollo Regional en los períodos 1969-72 y 1979-82, y Ase-

sor General de CORPOZULIA en Estudios Urbano-Regionales en el lapso comprendido entre 1972 y 1978.

Por otra parte, ha ejercido la dirección de cinco Estudios y Proyectos sobre aspectos demográficos y procesos de urbanización, en Venezuela, a nivel nacional y regional, con proyecciones hasta el año 2.000.

En materia de publicaciones, son dignos de destacar los doce trabajos siguientes:

- Reforma Agraria en China Popular
- Planificación del Desarrollo Regional
- Movimientos Migratorios en Venezuela
- Economía Social del Trabajo: Caso de Venezuela
- Los Pobladores de Caracas: Resultados de una Encuesta
- Los Aspectos Administrativos de la Planificación Nacional y Regional: El Sistema Venezolano
- Distribución Espacial de la Población Venezolana: Diagnóstico y Perspectivas
- Plan de Crecimiento del Distrito Valencia: Estudio Base
- Desarrollo Urbano-Regional y Ordenamiento Territorial: Mito y Realidad
- Dinámica de la Población: Caso de Venezuela
- Economía Laboral

En esta última obra, "Economía Laboral", editada por la Universidad Católica "Andrés Bello", plantea los problemas de empleo, salario y políticas institucionales, dentro de una concepción humana de la Economía, tratando de evitar las imágenes irreales de una sociedad abstracta. Las complejas respuestas a las interrogantes del problema laboral, toman en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y

político-institucionales, ya que ninguna teoría parcial puede proporcionar soluciones válidas.

No escapó a la consideración del Dr. Chi Yi Chen el hecho de que en una sociedad pluralista las medidas de acción propuestas para corregir los desequilibrios e incoherencias en el mercado de trabajo, suelen concentrarse en una óptica de corto y mediano plazo, lo cual no colide con la formulación de perspectivas a largo plazo.

Defiende la tesis de que los desequilibrios del mercado laboral podrían atenuarse mediante una planificación de los recursos humanos y de que las controversias de intereses gremiales pueden aminorarse si se piensa y se actúa en función de la solidaridad colectiva. En este sentido sostiene, que el desarrollo nacional, en cuya atención se centra, debe constituir el denominador común para la solidaridad y la inspiración orientadora de las actuaciones gremiales.

Asimismo, pone de manifiesto cómo los enfrentamientos frecuentes obrero-patronales se traducen en una pérdida para la nación, obstruyendo el ritmo de su crecimiento, concluyendo por afirmar que la solidaridad de los grupos debiera supeditarse a la solidaridad superior enmarcada dentro del contexto del desarrollo nacional y la elevación del nivel de vida de sus habitantes.

Hoy, el Dr. Chi Yi Chen en su Conferencia sobre "Política de Empleo y Avance Tecnológico", pondrá de manifiesto cómo el progreso tecnológico ha creado una situación muy particular en el mercado laboral de los países en vías de desarrollo; cómo, por una parte, ha incrementado la productividad del sector moderno de la economía, y, por otra, ha originado una situación de excedente de mano de obra, situación que parece invalidar las teorías que rigen

las políticas de empleo, al desvincular la relación estrecha entre producción y uso de mano de obra.

En qué forma se puede diseñar una política de empleo más coherente y eficaz para neutralizar los efectos negativos del avance tecnológico, nos lo dirá de inmediato el Profesor Chi Yi Chen, a quién tengo el sumo placer de invitar a ocupar esta Tribuna Oratoria.

Caracas, marzo de 1987

*Conferencia del Doctor Chi Yi Chen
Director del Instituto de Investigaciones Económicas
y Sociales de la Universidad Católica "Andrés Bello",
pronunciada el día 12 de marzo de 1987*

El mercado laboral en su retrospectiva histórica presenta los siguientes aspectos relevantes:

En primer lugar, el mercado laboral se orienta aceleradamente hacia una estructura centrada en los servicios con calificación creciente. La capacidad de absorción de la mano de obra de las actividades económicas está determinada fundamentalmente por el incremento de los empleos creados en función de servicios, características propias de una sociedad de alto ingreso. En una economía, donde el nivel de alto ingreso no es un fenómeno generalizado, estos empleos no parecen siempre productivos o creadores de bienes económicos, sino más bien "improductivos" o de baja productividad de carácter distributivo.

En segundo lugar, la cuantificación del poder de arrastre del sector moderno nacional permitió precisar que algunos sub-sectores son dinámicos con mayor capacidad directa o indirecta de arrastre, mientras otros son netamente secundarios. Este poder de arrastre fue determinado por una conjunción de criterios y se refiere solamente a los empleos productivos.

En tercer lugar, el desempleo permanente registrado estadísticamente debe sub-dividirse en dos categorías: el keynesiano, vinculado con el nivel de actividad económica y de consumo, y el natural, producto de la estructura institucional y cultural.

1. Progreso Tecnológico y Desempleo

Entre 1968 y 1985, el efecto del progreso tecnológico sobre la ocupación se hizo sentir en el sector moderno de la economía nacional, ya que la ocupación ha crecido con mayor lentitud en comparación con el incremento del producto territorial bruto en la manufactura, o sea el 3.665o/o anual en ocupación contra el 5.306o/o anual en P.T.B. En el mismo orden de ideas, se verifica un crecimiento sostenido de la productividad media (a precios constantes) pasando de Bs. 13.466 por empleo en 1968 a Bs. 15.816 en 1978 y a Bs.17.587 en 1985.

**TASA GEOMETRICA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL P.T.B.
DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA Y DE LA OCUPACION
EN EL SECTOR MANUFACTURERO: 1968 - 1985**

Período	Ocupación	P.T.B. Industrial (Precio 1968)	Productividad Media
1968-1973	7,734	6,749	- 0,915
1973-1978	4,184	8,583	4,215
1978-1982	0,097	2,319	2,248
1982-1985	1,047	1,642	0,589
1968-1978	5,944	7,662	1,622
1978-1985	0,493	2,028	1,528

Entre 1978 y 1985, período de baja coyuntura económica, el producto industrial continuaba su crecimiento a una tasa anual del 2.03o/o, pero la ocupación ha incrementado a un ritmo mucho menor (0,49o/o) en comparación con el período 1968-1978. ¿Se debe esta brecha de crecimiento a la crisis económica o a la introducción de la nueva tecnología "burótica"? En el estado actual de la investigación no se puede precisar cual es el factor que tuvo mayor incidencia.

Si se examina el período 1973-1978, años de grandes inversiones y de prosperidad financiera, el empleo industrial ya perdió su dinamismo de crecimiento, experimentado durante el quinquenio anterior (1968-1973); y este decaimiento continuó en los años posteriores a un ritmo más acelerado. Esto parece indicar que el efecto tecnológico sobre el empleo acentúa cada vez más su incidencia sobre la capacidad de absorción de trabajo en el sector

moderno. Es decir, cada día se necesitan menos trabajadores para producir mayor cantidad de bienes.

El hecho de que la tasa de crecimiento del PTB por ocupado en promedio haya sido muy inferior a la del producto (5,3o/o contra 1,6), indica que el efecto tecnológico sobre el empleo fue bastante negativo. Dicho efecto hubiera sido nulo, si la tasa de incremento de la productividad fuese nula (1) y se igualasen las tasas de crecimiento del empleo y del producto.

Los países avanzados se sirvieron principalmente de tres mecanismos para liberarse de la amenaza tecnológica:

a) una nueva demanda de trabajo originada por la investigación y la producción de estas nuevas tecnologías;

b) un aumento de servicios para responder al incremento de la demanda de bienes y servicios generada por el incremento del ingreso, fruto del aumento de la productividad; y

c) una sensible reducción de la duración y del horario del trabajo. Estos mecanismos no parecen que sean operantes en la economía venezolana, dado que no parece posible que el país produzca su propia tecnología y la reducción de la duración del trabajo ya fue ampliamente

(1) El problema actual no es el ritmo de incremento de la productividad, —incremento muy necesario para el crecimiento económico— sino la absorción de la mano de obra en el proceso de innovación tecnológica. Así, no estamos proponiendo una tasa de crecimiento nulo de la productividad ni una base igual de crecimiento del producto y del empleo.

introducida. El único mecanismo que puede todavía profundizar su extensión es la creación de empleos a través de la multiplicación de los servicios terciarios, donde la baja productividad todavía permite absorber una cantidad de empleos productivos o simplemente improductivos y aminorar los efectos negativos de la tecnología sobre la capacidad de absorción de la mano de obra (2)

2. Políticas de Empleo

Antes de discutir sobre las alternativas del diseño de políticas de empleo, es necesario ponerse de acuerdo sobre los objetivos de la política misma. Así, se discutirán en primer lugar los objetivos de la política de empleo y se propondrán posteriormente diferentes enfoques de dicha política en función de los objetivos establecidos.

2.1. Consideraciones en Torno a los Objetivos de la Política de Empleo

El pleno empleo es una meta, que todas las economías, de cualquier signo ideológico y de cualquier tiempo, intentan alcanzar. Sin embargo, el logro de esta meta global obedece a diferentes motivaciones u objetivos: lo económico, lo socio-político y lo socio-cultural.

(2) Gerd June editor, "New Technologies and Third World Development", Vierkeljahres Berichte, No. 103, mars, 1986

A. Objetivos Económicos

La política de empleo de la que hablan los textos, suele referirse exclusivamente al objetivo económico en el entendido de que el incremento de empleo implica automáticamente el aumento del producto. Por definición, se supone la tecnología constante y previamente seleccionada. A corto plazo, el logro del acercamiento al producto potencial siempre se opera a través del uso más racional de los recursos disponibles, entre ellos está la mano de obra disponible. En este sentido, una política de empleo debe estar estrechamente vinculada, con el nivel de producción y de producto y la desocupación significa la sub-utilización de los recursos humanos, sub-utilización, que aleja el producto real del potencial.

B. Objetivo Socio-político

La desocupación es un mal social colectivo, del cual el individuo o un grupo de individuos ni son sus autores ni pueden aisladamente encontrarle soluciones. Desde el punto de vista individual, el desempleo crea una situación de angustia, desesperación e inseguridad. Desde el punto de vista colectivo, la desocupación prolongada crea profundos desequilibrios sociales haciendo aparecer soluciones extremistas y perturbaciones sociales y políticas. En este sentido, una política de empleo, aún no dirigida hacia un determinado objetivo económico, es justificable, ya que su contenido socio-político tiene tanta importancia como la del objetivo económico.

La economía de los países en vía de desarrollo, incluyendo a Venezuela, es una economía abierta con estructura de producción heterogénea, mezclando la alta productividad con la tradicional. El sector de alta productividad genera excedentes, mientras el sector tradicional mantiene

una situación de subsistencia. Para que el primer sector pueda crecer, es imperativo que se distribuyan sus excedentes a través de políticas públicas de diferente índole, especialmente la de la política de empleo. Es decir, el Estado, utilizando recursos propios, recaudados del sector de alta productividad o creados ficticiamente, fomenta la aparición de nuevos organismos o de nuevos empleos. A veces se extiende la política de la creación forzosa de puestos de trabajo al sector productivo. En esta toma de decisiones, el objetivo de la política de empleo es eminentemente socio-político sin referirse al objetivo económico.

C. Objetivo Socio-Cultural

En una economía de rápida transformación como la venezolana existen muchos desajustes, que no se corrigen automáticamente, o al menos, no con la velocidad deseada. Si se dispusiera de un estudio psico-social de los recursos humanos, se podrían verificar dos hipótesis muy difundidas, que consisten por un lado, en atribuir parcialmente la baja productividad al desajuste de calificación y por otro, en inculpar la actitud frente al trabajo de una proporción apreciable de la población y a la insuficiencia del espíritu de superación, estimulada por el paternalismo excesivo e ineficiente del Estado. Así, una política de empleo, en las circunstancias actuales, debe contener un tercer objetivo, que se centre en los aspectos formativos, culturales e institucionales.

En primer lugar, la política de empleo debe ocuparse de la formación de los recursos humanos sub-capacitados, especialmente de los jóvenes que representan casi la mitad de los desempleados actuales.

En segundo lugar, la política de empleo debe igualmente fomentar el espíritu de iniciativa y de superación.

Se trata de inculcar nuevos valores de trabajo, capaces de reducir la tasa de desempleo natural y elevar la propensión al trabajo, facilitando el paso de la economía de subsistencia a la de excedente.

La política de empleo, en una economía fuertemente intervenida, debería, por un lado, restablecer la relación estrecha entre el trabajo y el bienestar y por el otro, desmantelar las múltiples formas de control sobre las iniciativas de los particulares. En esta forma, se reduciría el número de personas que viven del subsidio estatal (al menos parcialmente) y se facilitaría la auto-creación de empleo, elemento clave de mayor nivel de empleo en una economía sub-desarrollada.

2.2. Política de empleo con Enfoque Económico

El aumento del producto puede originarse de dos fuentes: el incremento de la productividad y el uso adicional de los factores nuevos de producción. El incremento de la productividad es fruto de la adopción de una tecnología más avanzada, de un uso más racional de la tecnología existente o de una calificación cognocitiva y cívica del factor trabajo.

En una economía de sub-utilización de la capacidad técnica instalada o de la mala gestión empresarial, el aumento de la productividad y del producto, a corto plazo, puede resultar simplemente del mejoramiento de las citadas deficiencias sin la necesidad de recurrir al incremento del factor trabajo (en caso de haber alcanzado el número máximo de empleo técnicamente permitido). En el caso contrario, es decir, el número de empleo no ha llegado a lo permitido por la tecnología, el aumento de la productividad y del producto implicará un incremento del factor trabajo. Sin embargo, a largo plazo, el incremento de la demanda podrá

estar respondida con el cambio tecnológico y con el aumento de empleo dependiendo de que el aumento del producto esté o no cubierto por el incremento de la productividad como resultado del cambio tecnológico.

Estos planteamientos teóricos nos permiten circunscribir dos hipótesis de partida. La primera supone subutilización de la capacidad productiva y una necesidad de incrementar el uso del trabajo en caso de programar, a corto plazo, un aumento de la producción y de la productividad. La segunda supone que, a largo plazo, el aumento de la producción y de la productividad requiere un cambio tecnológico acompañado de un incremento del personal. Ambos casos abren horizontes favorables que vinculan el nivel de actividad económica con el nivel de empleo. En este sentido, y solamente en este sentido, la política de empleo puede plantearse con enfoque económico.

A. Los Sectores más Dinámicos en la Creación de Empleo

Son considerados como sectores más dinámicos en cuanto a la creación del empleo, los que reúnen las dos condiciones siguientes:

- a) índice de crecimiento de empleo entre 1976 y 1986 es mayor que el general;
- b) mayor volumen de empleo en 1986 en comparación con otros sectores. Estos son:

Sectores	Empleo (en 1000)	Índice 1976-1986
1. Fabricación de productos metálicos	102,0	171,4
2. Comercio al por menor	765,4	145,4
3. Transporte terrestre	253,0	159,9
4. Servicios a empresas	112,2	181,8
5. Instrucción pública	317,2	152,3
6. Servicios de salud (personas y animales)	183,8	137,0
7. Servicios de reparación	164,5	195,4
TOTAL	1.898,2	-

Estos siete sectores de producción y servicio representan en 1986 el 37.6o/o de los ocupados contra el 32,6o/o en 1976. Este incremento de importancia en la estructura ocupacional indica precisamente su dinamismo en cuanto a la creación de empleo, asociada o no al aumento de bienes y servicios. Una política de empleo debería apoyar estos sectores, que han experimentado muy fuerte crecimiento de empleo por su propio dinamismo, demostrando alta capacidad de absorción de la mano de obra.

B. Sectores Modernos con Mayor Efecto de Arrastre

La caída general observada en el coeficiente empleo-inversión neta en 1981-84 respecto a 1975-78 parece indicar la existencia de un alto grado de sensibilidad en la utilización de la mano de obra y el stock de capital que el previsto teóricamente. La reducción en el valor del indicador, y la disminución absoluta de mano de obra en muchos sectores, indican que las expectativas empresariales, la evo-

lución de los precios factoriales relativos y la coyuntura económica recesiva global constituyan factores significativos del fenómeno estudiado.

El rango elaborado en base a los coeficientes de empleo, creado por monto de inversión neta conjuntamente con el volumen de ocupación directa generada en el lapso de 1975-1978, señala que las actividades que crean más empleos en términos absolutos y minimizan los requerimientos de inversión por empleo adicional, son las industrias de madera y muebles, equipos de transporte, textiles y vestidos, producción metalmecánica, cuero-calzado y alimento. Estos subsectores representan en total, el 50,14o/o de empleo en la industria manufacturera para 1985.

Una política de estímulo selectivo al empleo en el sector industrial requiere que se considere no sólo el comportamiento histórico observado por las distintas ramas en términos de su absorción de mano de obra, sino también la capacidad que éstas tienen para diseminar los efectos positivos sobre el empleo y producción.

El cálculo de los eslabonamientos de empleo registrados para la economía venezolana permiten confirmar que la importancia de una actividad en materia de empleo directamente generado y estimulado a través de presiones de demanda de insumos hacia otros sectores es mayor, cuanto más integrada intersectorialmente se encuentre la actividad.

Si se considera, convencionalmente, que una actividad tiene significación sobre el efecto de arrastre de empleo, cuando por cada empleo directo crea, al menos, uno indirecto, el 87,5o/o de los subsectores de la industria manufacturera cumplen este criterio. Por otro lado, doce de las veinticuatro actividades se encuentran por encima del mul-

tiplicador promedio nacional; en tanto que seis de las doce actividades de mayor arrastre en empleo pertenecen al sector industrial: pastas alimenticias, equipo de transporte, alimentos, cajas y cartón, papel-celulosa y tabaco.

C. Política de Empleo en Base a la Conjunción de los Criterios Complementarios

La jerarquía de los sectores se altera, cuando se considera, además del multiplicador del empleo, otros aspectos adicionales, tales como costos de la inversión por empleo creado, los coeficientes de insumos importados, el valor agregado por ocupado y la capacidad instalada y utilizada. Se concluye, que las actividades que, simultáneamente, cumplen mejor tales condiciones son: metal-mecánica, cuero-calzado, alimentos, tabaco, bebidas, textiles-confección, productos minerales no metálicos y madera-muebles.

Sin embargo, la actual estructura industrial está lejos de corresponder a un cuadro de factores determinantes permanentes o de generación espontánea. La política de empleo para el sector industrial, si bien en el corto plazo, puede centrarse en las actividades seleccionadas, a largo plazo requiere un rediseño importante. Perdido el vigor de la industrialización autocentrada sobre el mercado interno, o considerándose insuficiente para sostener una tasa de ocupación aceptablemente alta, urge definir una política industrial sobre nuevas bases, de las cuales, en el mediano y largo plazo, la competitividad y la apertura externa, sin duda, formarán parte.

2.3. Política de Empleo con Enfoque Socio-político

La creación de empleo con caracter distributivo es una de las respuestas que las sociedades modernas han uti-

lizado para atacar los desequilibrios del mercado laboral, en parte ocasionados por el avance tecnológico y al mismo tiempo cumplir ciertos fines de equidad en el disfrute de la riqueza social.

En los países industrializados, la ola de innovaciones tecnológicas encontró como paliativo además de los empleos distributivos, muchas otras alternativas; pero en los países en vías de desarrollo, éste ha sido el principal mecanismo implantado. El violento crecimiento del sector terciario en estos países es un testimonio de ésta constatación, especialmente en los países pobres, donde el ingreso per cápita no justifica en absoluto este crecimiento al no corresponderse con un incremento paralelo de la producción de los sectores primarios y secundarios.

A. Justificación de la Creación de Empleo con Fines Distributivos

La expansión de empleo distributivo está vinculada, directa e indirectamente con las políticas públicas de empleo. Unos empleos son creados directamente por el Estado para dar soluciones a excesos temporales de oferta laboral; otros son ingenjados para que los primeros puedan cumplir las funciones para las cuales fueron originalmente diseñados. En efecto, al creciente contingente laboral destinado a la cobertura de los servicios públicos (empleo directo) se le suma un número no menos impresionante de gestores, intermediarios y negociadores en el engranaje administrativo que permiten hacerlo funcionar (efectos de arrastre o empleo indirecto)

Se calculó, bajo ciertos supuestos, la presencia de una brecha importante entre el producto interno obtenido y el potencial, definido en base a la constancia en el rendimiento factorial máximo previamente alcanzado. Dicha brecha reflejaría la caída registrada en la eficiencia con la que se

combinan los insumos productivos a partir del año 1980 y que se expresa en el hecho de que casi un 19o/o de la población ocupada en las actividades internas sea excedente. Si a esta porción se le adiciona los 165.462 empleados públicos que constituyen empleo excedente, 1.069.553 trabajadores (22,15o/o del total ocupado) pudieran desocuparse sin que, no alterándose el resto de condiciones, el aparato productivo sufriera disminución en su capacidad de generar bienes y servicios.

Sin duda, el Estado moderno desempeña un papel crucial en la determinación de los equilibrios internos y externos, dentro de un ámbito general de distribución del ingreso que permite operar a las economías sin las tensiones excesivas que generan eventualmente los altos niveles de desocupación.

Los fenómenos de expansión del sector servicios en general y de una porción creciente de ocupación de bajo nivel de productividad es la respuesta en parte espontánea (auto-creación de empleo) y en parte programada (empleo público directo) a este hecho. La creación de empleo desvinculado de las valoraciones mercantiles de lo producido se justifica exclusivamente por la necesaria participación colectiva en el disfrute de la riqueza social y de su crecimiento.

B. Los Tipos de Empleo Distributivo y sus Fuentes de Financiamiento

Esta política de empleo está centrada en la suposición de que el mercado laboral opera con tensiones desequilibradoras, cuyo ajuste no puede lograrse endógenamente, a menos que se incurra en altos costos en términos de ocupación y disminución del bienestar global. Este paradigma es-

tá en la base de todos los programas públicos de creación directa e indirecta de empleo.

Sin embargo, resulta de interés señalar ciertas condiciones requeridas para que el empleo creado con carácter estrictamente distributivo no tenga efectos negativos indirectos y, en consecuencia, deje de alcanzar los resultados buscados.

El empleo creado por la vía legislativa, creación compulsiva puede resultar paradójicamente ineficaz o perjudicial. En la medida que fuerce a las unidades productivas a elevar su dotación laboral, que en condiciones normales no lo haría, la eficiencia técnico-productiva con la que combina sus insumos disminuiría, mermando por lo tanto su capacidad de generar bienes y servicios y/o elevando sus costos de producción. Es posible que este efecto no se presente por el hecho de que las unidades económicas no estén en la posibilidad de cumplir el decreto de creación de puestos de trabajo.

El mecanismo de creación de empleo distributivo se efectúa a través de la multiplicación de empleo en servicios públicos. En este caso, al menos de forma inmediata, la combinación factorial adecuada en el sector generador de bienes y servicios, no será afectada. Pero, la caída de los ingresos públicos externos determina una creciente imposibilidad de apelar a este mecanismo nuevamente sin que aumente la presión tributaria interna, afectando adicionalmente los beneficios, o encareciendo las divisas.

Bajo cualquier modalidad con la que se financien los programas de creación de empleo en el área de los servicios públicos, luce como un requisito básico, el de evitar que esa expansión aumente los costos transaccionales del sector productor de bienes y servicios. Es decir, que se evite la tentación de diversificar la trama de reglamentaciones de

la actividad económica como forma artificial para justificar la creación o ampliación de dependencias e instituciones de carácter público. De no ser así, el efecto distributivo pretendido puede truncarse al tener un doble impacto negativo. Por un lado, eleva los costos operativos del sector privado y público (no burocrático) y, con ello, mermando el potencial creador de riqueza, y por el otro, desplaza actividades productivas, bien por tornarlas en no rentables económicamente, o por forzar la creación simultánea de ocupaciones acopladas al aparato administrativo, con la secuela de ineficiencia y corrupción que el mismo suele entrañar.

C. Empleo Público Permanente vs. Empleo Público Compensatorio

Otro aspecto relevante es el carácter temporal que deberían poseer las nuevas contrataciones directas de mano de obra en el sector público. Si se asume la necesidad de compensar los desequilibrios en el volumen de ocupación, un requisito para que esta naturaleza compensatoria actúe adecuadamente es flexibilizar los términos de la contratación, de modo que pueda ajustarse sin retardos excesivos a la evolución de la actividad económica. Es decir, la contratación de mano de obra en respuesta a bajas coyunturas económicas con carácter esencialmente distributivo, deja de justificarse al repuntar aquella.

El tipo de ocupación que permite una función compensatoria más flexible, es el de contratación por tiempo definido y/o por servicio ejecutado, de suerte que, una vez finalizado, se libere de compromisos laborales a las partes y los recursos reales y financieros puedan destinarse a aquellos sectores más prioritarios.

2.4. Política de Empleo con Enfoque Socio-cultural

Durante las últimas décadas se han observado dos fenómenos de mucho relieve: una alta tasa de desempleo "natural", que puede llamarse también "institucional" y un elevado porcentaje de desocupación juvenil. El desempleo "natural" es un hecho persistente que, durante las últimas décadas oscilaba alrededor de un 4.50/o de la población activa y la desocupación juvenil representaba aproximadamente el 50/o de la masa desocupada.

El desempleo "natural" fue un hecho constante, tanto en la alta coyuntura económica como en la baja. Su eliminación o reducción evidentemente no está vinculada con las medidas económicas o financieras. El elevado porcentaje de la desocupación juvenil se asocia fundamentalmente con los problemas de formación. Los empleadores, en el período de prosperidad económica, están dispuestos a subsidiar los gastos de formación, mientras en época de crisis económica limitan al mínimo este tipo de desembolsos agravando el nivel de desempleo.

A. La Autocreación de Empleo y Superación por Medios Propios

Una economía que no está todavía muy articulada, no tiene capacidad suficiente para crear empleos asalariados. En este caso, la autocreación de empleo es el camino más apropiado para maximizar el nivel de ocupación no solamente en período de crisis coyuntural, sino también en la prosperidad. Si el Estado hubiese reducido un conjunto de prácticas restrictivas y otro tanto de políticas paternalistas, la autocreación de empleo hubiera podido ser un fenómeno más generalizado, haciendo disminuir la tasa de desempleo "natural" de carácter institucional.

En primer lugar, la economía paralela, (llamada también informal), característica específica de las economías subdesarrolladas, ha podido experimentar mayor crecimiento, contribuyendo al incremento del bienestar económico y social de la nación. La autocreación de empleo encontrará todas las facilidades de desarrollo, además de aumentar la potencialidad en la creación de empleo asalariado. Los múltiples controles, absolutamente innecesarios bajo todos los puntos de vista, parece que fueron concebidos única y exclusivamente para justificar ciertos empleos burocráticos e inconscientemente destinados a favorecer a los que pueden soportar la demora y el pago de "peaje". En este sentido, la acción del Estado se ha convertido en obstructora de la acción de los "pequeños" ciudadanos y especialmente de los autocreadores de empleo.

En segundo lugar, el Estado, iluminado por una "filosofía humanista" o una "ideología populista", se empeña en distribuir lo que no tiene, perjudicando el espíritu de autosuperación por medios propios. Esta acción, a corto plazo, contribuye transitoriamente al mejoramiento efímero del nivel de vida, pero a largo plazo, se convierte en mecanismo de deterioro de los valores esenciales de desarrollo. Un pueblo, cuya mayoría espera el paternalismo del Estado para mejorar su nivel de vida, difícilmente puede alcanzar un rápido proceso de desarrollo. Si alguna circunstancia permite obviar la obligación de trabajar permanentemente y vivir "cómodamente" de acuerdo con sus deseos, se alejaría del principio esencial de superación, que vincula el bienestar personal con el sudor de la frente. El trabajo es un placer para pocos y una obligación para muchos.

En tercer lugar, la protección social, como política de garantizar al ciudadano lo correspondiente a lo exigido por la dignidad humana, debe estar en coherencia con el nivel de desarrollo alcanzado y con su psicología del compor-

tamiento. Las leyes y reglamentos instituidos por pura imitación de las sociedades avanzadas, o por simple impulso populista, sin tomar en cuenta las realidades históricas de cada sociedad, corren el grave peligro de perjudicar el sano espíritu de auto superación. La hiperprotección, en el caso del mercado laboral, contribuye al incremento de la tasa "natural" de desempleo, atrasa la búsqueda de empleos nuevos de los cesantes y disminuye el aliento de lucha por un mejor nivel de vida con medios propios.

B. La Desocupación Juvenil y Formación de Recursos Humanos

La lucha contra el desempleo juvenil debe ser visualizada tanto a largo como a corto plazo. A largo plazo, es conveniente enfocar el problema desde el punto de vista del contenido de los programas de la formación técnica, en el sentido de que se debe acentuar su especialización y evitar su enciclopedización. Es contraproducente, que la enseñanza se dedique a informar o a "intelectualizar" en vez de formar los recursos de alto nivel para trabajar; pero es sumamente lamentable y desastroso, que los institutos técnicos de especialización sigan el mismo camino copiando ese esquema en forma más general y más superficial. La reforma, debe orientarse hacia la formación de jóvenes para trabajar y no solamente hacia su "intelectualización". Esta idea tiene especial importancia para el nivel no universitario.

A corto plazo, la lucha contra la desocupación juvenil consiste en subsidiar un programa de empleo. A las empresas productivas, que emplean jóvenes menores de veinte años, se les otorga un subsidio correspondiente a un porcentaje determinado del salario. Dichos subsidios son concedidos a las empresas y no a los interesados, de manera que representan gastos de formación y aprendizaje que

los empleadores suelen desembolsar al contratar a los jóvenes que buscan su primer empleo.

3. Consideraciones Finales

Dadas las características analizadas del mercado laboral venezolano y los mecanismos paralelos de participación en el disfrute de la riqueza material existente, se concluye que las medidas de estímulo al empleo, sustentado sólo en criterios de productividad y asignación óptima de recursos, no sean suficientes y que deban acompañarse de medidas desvinculadas de su proceso mismo de generación. Además, el contexto institucional y la visión de los protagonistas sociales exigen que se adopten medidas orientadas bajo un enfoque socio-cultural para adaptarse al medio ambiente en el que se desenvuelven las relaciones de trabajo.

Es la concatenación de esta triple vertiente lo que permite diseñar una política de empleo más coherente y en definitiva más eficaz.

Sin embargo, las medidas en torno al problema ocupacional deben inscribirse en diseños más generales de política económica, que las condicionan y explican. Sin lugar a dudas, redefinir un modelo de crecimiento económico coherente con las políticas de empleo, que se basa sobre la triple vertiente discutida, supone un profundo cambio en la visión global de la función social de las políticas económicas.