

Estudio de Caso N° 38

POLITICAS DE CAPACITACION JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Julio 1999



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas de capacitación de mano de obra constituyen un tema central en las agendas públicas de los países latinoamericanos en la década de los '90. La atención se centra en dos grandes ejes: el incremento de los niveles de productividad de las economías nacionales y la inserción sociolaboral de los sectores afectados por las políticas de ajuste económico y de reducción del gasto público, entre ellos la población juvenil. En algunos de sus segmentos existe la imposibilidad de permanecer en el sistema educativo y una escasa capacidad de incorporarse en condiciones aceptables al mercado de trabajo. En este contexto, el presente estudio analiza la política de capacitación laboral de jóvenes en Venezuela durante la presente década, en el marco de los dos ejes planteados.

Para abordar el análisis, se utiliza un marco conceptual que incluye las nociones de capital humano, capital social y exclusión social. A través de ellas se comprenden las dimensiones económica, productiva, institucional, organizacional y social de la capacitación para el trabajo. Los contextos en que surgen los programas determinan los énfasis otorgados a cada dimensión. Los casos de Alemania y Francia, desarrollados desde el siglo XIX, muestran modelos de capacitación laboral incorporados al sistema educativo formal. La experiencia chilena (Programa Chile Joven) ilustra la implementación de un programa social enmarcado en una estrategia preexistente de productividad de la mano de obra.

La diversidad de experiencias y el marco conceptual utilizado aportan criterios para esbozar una clasificación de programas de capacitación laboral, según objetivos, población beneficiaria, fuentes de financiamiento e instituciones que los apoyan.

El contexto socioeconómico venezolano durante la década de los '90 se caracteriza por la tendencia al estancamiento del producto, y el incremento de la deserción escolar de los adolescentes y de los índices de desocupación, entre otros. Esto repercute en el carácter compensatorio de las iniciativas gubernamentales de capacitación para el trabajo. El enfoque por programas incorpora aspectos institucionales y operativos novedosos, como el uso de las capacidades institucionales instaladas para coordinar las iniciativas, la participación de organizaciones de la sociedad civil como entidades de capacitación, la focalización y algunos intentos informales de intermediación laboral. Sin embargo,

las principales debilidades detectadas en los tres programas venezolanos estudiados (Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes del Ministerio de la Familia, Plan de Empleo Joven del Ministerio de la Juventud y Programa de la Juventud Desocupada del Ministerio de Educación) radican en la falta de definición de la inserción laboral, en la duplicación de acciones que incide en una deficiente asignación de recursos, y en la ausencia de mecanismos de comunicación y de acuerdo con las empresas.

Se concluye que el agregado de programas sociales en el área de la capacitación juvenil, sumado a la ausencia de una estrategia nacional de capacitación para el trabajo que trascienda el denominado enfoque tradicional, no conforma una política de capacitación laboral. Por lo tanto, en el corto plazo se requiere que el Estado venezolano asuma el diseño de una estrategia destinada al mejoramiento de la productividad, propiciando la inserción laboral de diversos sectores, en particular de los jóvenes excluidos del mercado de trabajo.

I. INVIRTIENDO EN LA GENTE

Desde los primeros signos de crisis del Estado de Bienestar en América Latina, se ha discutido sobre la necesidad de fortalecer y generar las capacidades de los sectores pobres para que abandonen por sí mismos esa condición. La persistencia y agudización de la pobreza ha cuestionado la efectividad de las políticas asistencialistas y la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. En los '90, la tendencia apunta a analizar los impactos que tienen sobre el desarrollo ciertas formas no tradicionales de acumulación del capital, como el capital humano y el capital social ¹.

1. EL ENFOQUE DE CAPITAL HUMANO

El capital humano está constituido por las habilidades y los conocimientos que adquieren las personas, a través de procesos de educación formal, no formal y adiestramiento en el trabajo. Las inversiones más importantes en capital humano serían la educación y la capacitación (Becker, 1993) ². Este autor analiza las inversiones en capital humano en función de la edad de los beneficiarios y de la duración de los períodos de inversión. Concluye que las inversiones modestas en costo y tiempo a edades tempranas, repercuten en la obtención de menores retribuciones a edades más avanzadas, lo que agudizaría la desigualdad en la distribución del ingreso en los adultos. Asimismo, plantea que "la igualdad de oportunidades" sería posible si todas las curvas de oferta de capital humano fuesen idénticas, lo que supondría que todas las personas pudiesen invertir la misma cantidad de tiempo y de dinero. Por lo tanto, las diferencias en las retribuciones e inversiones esencialmente se deberían a diferencias de calificación (Becker, 1983:140).

En general, la noción de capital humano sustenta la pertinencia de invertir en educación y capacitación, no sólo como una forma de superar las condiciones de pobreza de sectores socioeconómicamente excluidos, sino como un mecanismo fundamental para incrementar la productividad de la mano de obra y, por ende, la competitividad de las economías.

¹ Para capital humano, ver Becker (1983), Psacharopoulos (1992) e Irarrázabal (1995). Para capital social, ver Putnam (1994), Moser (1996) y Espinoza (1995).

² Es necesario señalar que en la acumulación de capital humano también inciden factores históricos, políticos, demográficos, culturales y familiares, ver Tortella y Nuñez (1993).

2. CAPITAL SOCIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Uno de los primeros y más importantes aportes a la noción de capital social corresponde a R. Putnam. Después de un estudio realizado en distintas regiones de Italia concluyó que el capital social históricamente se genera por la confianza entre los integrantes de una comunidad, y es la base de una mayor probabilidad de cooperación entre individuos y grupos. Por lo general, el capital social -como la confianza, las normas y las redes- es un bien público “y tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados” (Putnam, 1994).

En períodos de recesión económica, el capital social se refiere a las habilidades de las personas en condición de pobreza para enfrentar esa situación. Se da importancia a las estrategias de cooperación adoptadas para limitar el impacto de la crisis y generar recursos adicionales (Moser, 1996).

En un enfoque que incorpora la dimensión institucional, el capital social se define como “los valores predominantes de una sociedad, la *inteligencia* de sus instituciones, su capacidad de generar modelos organizacionales novedosos para responder ante diversas necesidades, las redes de trabajo conjunto hacia su interior entre diversos sectores – público, privado, sociedad civil- sus habilidades para llevar adelante una gerencia sinérgica de dichas redes” (Kliksberg, 1997:20). Esta perspectiva resulta muy relevante porque valora el papel de las políticas públicas en la generación de capital social vinculado a redes institucionales (públicas y privadas) que promuevan la inserción de los individuos en el mercado del trabajo, alentando la cooperación social, la confianza y la adaptabilidad a los cambios en la demanda de trabajo (Lorusso *et al*, 1997).

El debilitamiento de los vínculos sociales al interior de una comunidad o nación, provocado por la carencia de condiciones mínimas de salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental, sumado a la marginación del mercado de trabajo, va conformando una situación de exclusión social³ entendida como “la incapacidad de disfrutar de los

³ Para la noción de exclusión social, ver Cepal (1992), PNUD (1994), OIT (1995) y las ponencias presentadas en el Taller sobre Exclusión Social, Santiago: OIT, 1995.

derechos sociales sin ayuda y la dificultad de tener acceso a los beneficios que la sociedad ofrece. Comprende no sólo la falta de acceso a bienes y servicios, sino también a los derechos de seguridad, justicia, representación política e información" (Cartaya, 1996). La noción de exclusión alude al debilitamiento progresivo de los lazos que unen a los sujetos con la sociedad a la que pertenecen. Implica la imposibilidad de la sociedad para integrar a todas las personas.

Desde el punto de vista económico, la exclusión abarca indicadores como desempleo, empleo precario, condiciones inadecuadas de trabajo, ausencia de previsión, baja productividad de las actividades, bajos niveles de ingresos, y falta de acceso al crédito y a la capacitación. En lo social, la exclusión se expresa en la incapacidad de relación con las instituciones sociales, la falta de participación en organizaciones comunitarias y la ausencia de identidad social. En lo político comprende la inaccesibilidad a la información, a la justicia, a la defensa y falta de representación política, entre otros (Uribe-Echevarría, 1998).

En general, la noción de capital social aporta el fundamento para promover capacidades de relación e integración de la sociedad. En tal sentido, el capital social, como valor y como cultura, puede ser promovido desde las políticas públicas, no sólo al mejorar los vínculos y coordinaciones interinstitucionales, sino mediante el diseño de políticas que generen relaciones entre distintos sectores sociales y económicos en torno a objetivos comunes.

3. CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES: ¿PRODUCTIVIDAD O INSERCIÓN SOCIAL?

En la actualidad, las sociedades latinoamericanas enfrentan el gran desafío de mejorar las posibilidades productivas de los jóvenes en situación de pobreza, sin recurrir a la creación artificial de puestos de trabajo. El objetivo es generar oportunidades para que los afectados por la precariedad del empleo, la cesantía obligada o el desempleo optimicen sus oportunidades de inserción social y laboral. La forma más concreta es

ofrecer opciones de educación y capacitación en función del patrón productivo (Sánchez, 1992).

La valorización del capital humano y social, con la reformulación de la relación entre crecimiento y equidad, es la base de la estrategia de intervención social del Estado. Las fallas del mercado en el suministro de algunos bienes que generan externalidades (la educación o la capacitación) justifican una intervención eficiente del Estado (Stiglitz, 1992)⁴. La acumulación de capital humano impone la necesidad de una intervención sistemática de largo plazo, donde las políticas públicas tienen un papel clave.

A la vez, se necesita incrementar la productividad laboral, ya que es perentorio que la economía utilice eficientemente sus factores. Por lo tanto, el problema básico no es el conflicto entre Estado y mercado, sino cómo establecer un sistema de cooperación entre agentes económicos y sociales orientado al crecimiento sostenido de la productividad. Sin una equidad distributiva mínima será muy difícil fundar esa cooperación porque el conflicto distributivo desviará las energías sociales de los esfuerzos productivos en forma permanente (Muñoz, 1990). De esta manera, las políticas de inserción sociolaboral requieren de la participación conjunta del Estado y las empresas, para conjugar variables de equidad y productividad como componentes fundamentales de una estrategia de competitividad sistémica⁵.

Un sistema de capacitación laboral que incentive el desarrollo de capacidades individuales e institucionales para la acumulación de capital social, promueva la inserción de grandes grupos de excluidos y fomente la productividad al invertir en capital humano, contribuiría a implementar una política sociolaboral más eficaz y a una utilización más racional de los recursos.

⁴ No obstante, Stiglitz sostiene que “el hecho de que los mercados no puedan generar pleno empleo no quiere decir por sí solo que tenga que intervenir el Estado: hay que poder demostrar que existen medidas mediante las cuales el Estado puede mejorar el funcionamiento de la economía” (1992, p. 113).

⁵ La noción de competitividad sistémica alude a la combinación de aspectos sociales, organizacionales y tecnológicos que se conjugan en la empresa para facilitar o entorpecer su competitividad (Novick, 1998).

II. MODALIDADES EN LAS POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

Tras la clásica y costosa intervención pública mediante un gran ente centralizado para la capacitación laboral, en la actualidad en América Latina se dirigen grandes esfuerzos hacia la participación de la empresa y la generación de incentivos financieros públicos. A continuación se revisan algunas experiencias que tipifican modos de intervención en la capacitación laboral de jóvenes.

1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A pesar de la gran diversidad de modalidades en los sistemas de capacitación para el trabajo, se puede diferenciar la capacitación laboral integrada al sistema educativo formal, de la capacitación laboral como medida de compensación socioeconómica.

En los países europeos existe una larga trayectoria en torno a la primera modalidad, bajo una concepción que privilegia la correlación entre educación y economía. En Alemania y Francia se desarrolló la educación técnica desde la escuela primaria, en tanto ambos países agregaban años de estudio orientados a la formación profesional.

En Alemania, la llamada Formación Profesional Dual se caracteriza por la participación de la escuela y la empresa. Los jóvenes acuden a ambas en forma alternada para dominar los procedimientos de un oficio específico. Además, incluye una certificación de habilidades para cada aprendiz. Esta establece un conjunto de estándares, a través de los cuales se evalúan las habilidades de los trabajadores (Mizala y Romaguera, 1996).

El sistema educativo francés contempla la Formación en Alternancia, que incluye temporadas entre tres y seis meses en donde jóvenes de entre 16 y 24 años inician su vida profesional en las empresas (Guardia, 1994). Para incentivar a las empresas a capacitar a sus empleados, se aplica un impuesto denominado "*play or pay*": si la firma no es capaz de documentar un gasto en entrenamiento de un 1,4% de su planilla salarial, debe pagar la diferencia entre su gasto efectivo de entrenamiento y dicho monto (Mizala y Romaguera, 1996).

Por su parte, en América Latina durante las últimas dos décadas se ha desarrollado un tipo de intervención focalizada en jóvenes desocupados (fenómeno agudizado tras años de recesión y ajuste económico). Existen diversas formas que oscilan entre programas más asistencialistas o compensatorios y aquéllos con un enfoque más estructural que tienden a integrar medidas para superar la pobreza con las demandas del mercado de trabajo. Es el caso del programa "Chile Joven", coordinado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) adscrito al Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Chile Joven está orientado a la población de bajos ingresos, entre 15 y 24 años de edad, fuera del sistema escolar y desocupada, subempleada o inactiva. Su objetivo es generar mayores oportunidades de inserción socioeconómica (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1994). Contempla varias modalidades de capacitación y formación para el trabajo, combinadas con experiencia laboral. A pesar de que en sus inicios, en 1990, el programa se proponía la integración social de los jóvenes, mediante la realización de cursos con contenidos sicosociales, en su evolución el componente de inserción social se integró a la estrategia de inserción laboral⁶. Su fuente de financiamiento proviene del presupuesto público nacional. El mecanismo de vinculación con las empresas se concreta con las "cartas de intención", documentos firmados entre los organismos capacitadores y las empresas para garantizar la realización de pasantías y la posible contratación de los beneficiarios al culminar el curso. Esta metodología tiende a compatibilizar la oferta y la demanda de trabajo⁷. No obstante, el programa presenta algunos problemas y limitaciones que están siendo evaluados para decidir su continuidad (Ministerio de Hacienda, 1997).

⁶ Según Fidel Miranda, Subcoordinador de Administración y Control Financiero del Programa, la situación de anomia y disfunción que presentan muchos jóvenes pobres para su inserción en la sociedad, es un problema más complejo que no puede resolverlo un programa de esta naturaleza.

⁷ Para la firma de dichas cartas, cada institución capacitadora al momento de diseñar un curso debe acordar con las empresas el recibimiento de los pasantes. En la práctica, presenta complicaciones, ya que según Fidel Miranda "se ha generado un mercado negro de cartas de intención para la aprobación de cursos".

2. ALGUNOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN PARA LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

Sobre la base de los tres casos revisados se elaboró un esquema de clasificación de los programas de capacitación laboral, con el propósito de usarlo como referencia para analizar los programas implementados en Venezuela.

a. Los objetivos y la población beneficiaria

La diversidad de programas de capacitación para el trabajo responde a una multiplicidad de objetivos delineados según necesidades sociales, laborales, políticas o económicas. En general, se pueden esbozar algunos objetivos específicos y poblaciones beneficiarias:

CUADRO 1: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL: OBJETIVOS Y POBLACIÓN BENEFICIARIA

OBJETIVOS	POBLACIÓN BENEFICIARIA
Incrementar la productividad y competitividad de las empresas ya establecidas ⁸	Trabajadores ocupados, según sectores prioritarios para la economía
Apoyar las iniciativas microempresariales o de pequeños emprendimientos	Trabajadores por cuenta propia y del sector informal
Combatir el problema de la desocupación (estructural o temporal) de grupos no vulnerables	Trabajadores desocupados con experiencia laboral previa, con algún grado de calificación técnica y con condiciones socioeconómicas satisfactorias
Adaptar la mano de obra ocupada a los cambios en los sistemas productivos, previniendo situaciones futuras de desempleo (reconversión laboral)	Trabajadores cuyas calificaciones han quedado obsoletas debido a las innovaciones tecnológicas
Contribuir a la inserción sociolaboral de grupos vulnerables	Grupos vulnerables: niños, mujeres, discapacitados o personas en situación de exclusión social

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ANALIZADAS.

⁸ Ese es el objetivo de los programas de capacitación laboral del Sence en Chile, promovidos por el Estado mediante un sistema de incentivos tributarios. En Venezuela no hay una política de capacitación similar.

Sin obviar la importancia de considerar todos estos objetivos en una estrategia de intervención sociolaboral, hay que reconocer que cada uno de ellos implica distintas metodologías y líneas de acción diferenciadas. El universo que puede atacar un programa es limitado y hay que establecer con claridad qué se persigue y hacia quiénes se dirige.

b. El financiamiento

Por lo general, la discusión sobre la política de capacitación laboral viene acompañada de las fallas del mercado. Cuando una empresa paga por la capacitación de sus empleados, ellos se vuelven más productivos no sólo en su actual trabajo, sino también en otros y con distintos empleadores. Si un trabajador capacitado es captado por otra empresa, el empleador que pagó por la capacitación ha “subsidiado” a un competidor. Ya en los años ‘20, Pigou (1952), uno de los economistas teóricos más notables de este siglo, señaló que la capacitación era un caso típico de “externalidad” y es necesaria la intervención del Estado para producirla en cantidades socialmente deseables. En este aspecto, los países de América Latina exhiben varias fórmulas para obtener recursos destinados a programas de formación ocupacional.

CUADRO 2: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL: FUENTES DE FINANCIAMIENTO

EXTERNO	PÚBLICO	PRIVADO NACIONAL	SALUD OCUPACIONAL
Proveniente de organismos internacionales	Asignaciones con cargo al gasto fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuciones obligatorias de las empresas calculadas en proporción a la masa salarial, o a los ingresos directos - Financiamiento total de las empresas a la capacitación de sus propios trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios públicos a la oferta de servicios de capacitación - Subsidios a la demanda de servicios de capacitación por parte de las empresas (franquicias tributarias o contribuciones obligatorias) - Subsidios a consorcios de empresas con centros de capacitación propios

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE TOKMAN, 1995.

La exclusiva provisión de servicios de capacitación por el sector privado generaría ciertas limitaciones:

- Las empresas sólo invertirían en la capacitación específica de sus trabajadores, con el objeto de captar los beneficios del incremento de la productividad.
- Los trabajadores menos calificados y de menores recursos no podrían invertir lo suficiente en su propia calificación, aunque pudieran internalizar sus beneficios.
- Sin la intervención del Estado se dificulta la generación de beneficios de estabilidad social, progreso tecnológico y crecimiento económico que trasciendan el interés de los particulares directamente involucrados con la actividad.

c. La institucionalidad

El tema de las instituciones rectoras de una política de capacitación para el trabajo está estrechamente vinculado a los objetivos, a la población beneficiaria y a las fuentes de financiamiento. Las experiencias revisadas indican que en la medida en que la política abarque mayores componentes de carácter social o compensatorio, la necesidad de intervención del Estado se acrecienta, ya que los privados tienen escasos incentivos para invertir. Aunque los fondos provengan en su mayoría del presupuesto público o de organismos internacionales, una política social de inserción laboral tendrá un mayor impacto si el Estado genera incentivos para que las empresas contribuyan con el acceso de los beneficiarios al empleo. De allí la importancia de incorporar las necesidades de la demanda laboral al diseño de los programas.

Con respecto a la intervención de la institucionalidad pública, es deseable que existan mecanismos de coordinación interministerial, con el propósito de desarrollar una estrategia de intervención que evite la duplicidad de funciones y sea más coherente en la asignación de recursos públicos. A su vez, para captar las necesidades de la demanda de trabajo, se requiere que las unidades ejecutoras se coordinen con instancias regionales y municipales.

III. EL CONTEXTO VENEZOLANO EN LA DÉCADA DE LOS '90

En la década del '80, desde la perspectiva de la política económica, Venezuela se caracterizó por la aplicación de políticas de ajuste, tras agotarse el modelo de crecimiento por sustitución de importaciones. En 1989 se implementó un Programa de Ajuste Estructural que abarcó la liberación de precios de los mercados cambiario, financiero y de bienes, la reducción del déficit fiscal, la política de apertura comercial, el financiamiento externo con condicionalidad otorgado por organismos multilaterales y la banca comercial, y el refinanciamiento de la deuda externa, dentro de un plan acordado con la comunidad financiera internacional.

En 1995 se abandonó la política de control de cambios y precios y se aplicó un programa de ajuste llamado Agenda Venezuela⁹. Como resultado, ese año los precios al consumidor se incrementaron en un 57% y en doce meses (segundo semestre de 1995 y primero de 1996) se acumuló un alza del 115% (Cepal, 1998^a). Para mitigar los efectos adversos de las políticas de ajuste, se implementó una serie de medidas denominadas Componente Social de la Agenda Venezuela¹⁰. A partir de 1997, la inestabilidad de la economía se intensificó, debido a la baja de los precios internacionales del petróleo, y generó la necesidad de ajustes periódicos que implicaron recortes al presupuesto fiscal. Con ello se afectó el Componente Social de la Agenda Venezuela, lo que impone grandes limitaciones al desarrollo de programas sociales, incluido el de capacitación laboral.

Por su parte, en los '90 la educación comenzó a evidenciar signos de estancamiento. Durante 1994, el 20,3% de los jóvenes entre 20 y 24 años de edad del quintil 1 -más pobre- asistía a clases, en comparación con el 37,2% del quintil 4 -más rico- (Cepal, 1998^b). Según un estudio del Banco Mundial, realizado en 1993 y citado por Calderón (1998), el principal problema del sistema educativo venezolano es la repitencia y la deserción. Las cifras entre la inscripción global y la neta en la escuela básica, sugieren una tasa de repitencia del 20% y de deserción del 48%. Dichas deficiencias generan un

⁹ *Se reajustó de 9,6 a 55 bolívares el precio medio del litro de gasolina en el mercado local, y se elevó de 12,5% a 16,5% la tasa de impuesto al consumo suntuario y de ventas al por mayor (Cepal, 1998^a).*

¹⁰ *Comprende los programas sociales de Subsidio familiar; Alimentario rural, Alimentario escolar, Merienda escolar y comedores escolares, Útiles y uniformes escolares, Suministro de medicamentos, alimentario materno-infantil, Materiales para ambulatorios, Hogares y multihogares, Subsidio al pasaje estudiantil, Protección al anciano, Subsidio a los pensionados, Fortalecimiento institucional y Plan de Empleo Joven.*

fenómeno llamado “analfabetismo funcional” en los egresados, quienes presentan graves falencias de comprensión de contenidos y difícilmente se pueden incorporar al mercado laboral sin una profunda labor de capacitación y entrenamiento.

El efecto agregado de las políticas social y económica se conjuga en el mercado laboral. En Venezuela, el ritmo de crecimiento de la oferta laboral depende del aumento en la tasa de participación de los niños y las mujeres, presionados para incorporarse al mercado de trabajo, debido a la insuficiencia de ingresos en sus hogares.

Desde 1993, el desempleo abierto urbano creció desde un 6,8% a un 13% en el primer trimestre de 1997. El desempleo juvenil, que corresponde a la población entre 15 y 24 años, se incrementó de 15,8% en 1991 a 23,1% en 1996, y muestra índices mucho más altos en comparación con las tasas nacionales de desempleo (ver Cuadro 3).

CUADRO 3: VENEZUELA. TASAS DE DESEMPLEO: TOTAL URBANA Y JUVENIL, 1990-1997 (en porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL URBANA	10,1	8,1	6,8	8,9	10,9	12,3	13,0
JÓVENES 15 - 24 AÑOS	15,8	13,4	13,0	15,9	19,9	25,4	23,1

FUENTE: CEPAL, 1998B.

Durante el período 1990-1996 (OIT, 1997) el empleo informal en el mercado laboral urbano aumentó su participación en los índices de ocupación total (un 77% para este sector¹¹ y un 23% para el sector moderno). En este contexto, en 1996 el nivel relativo de los ingresos en los sectores informal y moderno urbanos presentaba una significativa diferencia: arrojaba un índice de 62 para el sector informal (con base 100 en el sector moderno). Además, el sector no transable de la economía venezolana, en especial el de

¹¹ El sector informal está constituido por trabajadores por cuenta propia, microempresas y servicio doméstico.

servicios, era el mayor generador de nuevos empleos que corresponden a microempresas (87%). La terciarización del empleo informal puede indicar una tendencia hacia la generación de empleo improductivo.

Según estimaciones de la OIT, el mejoramiento de la calidad del empleo depende de dos fenómenos: generar más y mejor empleo y elevar el nivel de educación y capacitación de los trabajadores con menores ingresos. Respecto del primero, se afirma la necesidad de que la economía crezca de manera sostenida a tasas anuales de al menos 5% o 6%, para lo cual es un requisito indispensable el equilibrio macroeconómico. Respecto del segundo fenómeno, se requiere implementar programas de capacitación destinados a promover una mejor incorporación de la fuerza de trabajo al mercado laboral.

IV. INICIATIVAS GUBERNAMENTALES PARA LA CAPACITACIÓN JUVENIL EN VENEZUELA

Las políticas públicas dirigidas a la capacitación laboral en Venezuela, se pueden clasificar en dos tipos de enfoques. El primero, denominado "tradicional" en este estudio, se inició en 1959 con la creación del Instituto Nacional para la Capacitación Educativa (INCE). El segundo enfoque, llamado "por programas", comenzó en la década de los '90 y se caracteriza por el diseño e implementación de programas focalizados en los jóvenes desempleados, e incorpora a organizaciones de la sociedad civil como entes ejecutores.

1. EL ENFOQUE TRADICIONAL

El INCE fue creado en agosto de 1959 como un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación. Hasta la década de los '80 fue la única entidad pública que ofrecía capacitación laboral en el país. Con sede en Caracas, posee una estructura administrativa y organizacional compleja y burocratizada¹². El tipo de financiamiento es mediante la obligación legal de los empleadores como aportantes/agentes de retención. Quienes empleen cinco o más trabajadores tienen la obligación de aportar al INCE el 2% de su nómina cada trimestre. Además, deben retener el 0,5% de las utilidades anuales pagadas a obreros y empleados para depositarlas a la orden del Instituto (INCE, s/f).

Dentro de la extensa gama de modalidades de capacitación del INCE¹³, se encuentra el "Programa Nacional de Capacitación para la Juventud Desocupada", que capacita a población juvenil, entre los 15 y 24 años de edad, en condición de desventaja económica y social, excluida del sistema educativo formal, para insertarla en el mercado laboral a través de empleos directos o de autogestión. Incluye entre sus objetivos específicos, la orientación sistemática que ayude al desarrollo biosicosocial de los individuos para su inserción en la sociedad (INCE, s/f). La Institución financia a los beneficiarios de los

¹² Cuenta con un Consejo Nacional Administrativo, integrado por la presidencia y vicepresidencia de la institución, un nivel de gerencia constituido por la presidencia, la vicepresidencia y el secretario general. El nivel administrativo incluye Consultoría Jurídica, Recursos Humanos, Infraestructura y Servicios, Información y Relaciones, Planificación, Formación Profesional; Auditoría, Cooperación Técnica, Informática y Finanzas.

¹³ Sus actividades comprenden tres áreas: Formación Centralizada es la capacitación impartida por la institución rectora, Formación Descentralizada (desde 1991) se entrega a través de 21 asociaciones civiles regionales y sectoriales, y Formación Delegada se imparte en las propias empresas mediante la firma de convenios docentes con el INCE. Cada área de acción comprende varios programas (ver INCE, s/f).

cursos con una beca mensual de 8 mil bolívares ¹⁴. Sin embargo, se afirma que “los programas de juventud desocupada del INCE tienen el problema de que sencillamente no se ejecutan, están carcomidos por la burocracia y la oferta no está actualizada, incluyendo propuestas curriculares superadas” (Montero, 1996). Si bien la Institución aún opera, hay rigidez de la programación de los cursos y mecanismos obsoletos de enseñanza-aprendizaje.

2. EL ENFOQUE POR PROGRAMAS

Este enfoque se caracteriza por un cambio de dirección en las políticas públicas para la inserción laboral, desde una concepción centralista y burocratizada hacia la definición de programas coordinados por instituciones públicas ya establecidas (ministerios, institutos autónomos, gobernaciones, alcaldías) con la finalidad de aprovechar la capacidad instalada y delegar labores de ejecución en organizaciones de la sociedad civil.

a. Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PCLJ)

En el contexto del incremento de los índices de desempleo, en 1994 se firmó el convenio N° 805/OC-VE entre el BID y el gobierno de Venezuela para llevar a cabo el PCLJ por un total de US\$ 25 millones. La Oficina de Coordinación y Ejecución del Programa (OCEP) del Ministerio de la Familia ejecuta el PCLJ y los recursos los administra el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis), también adscrito a ese ministerio. El programa, de carácter experimental, tenía el objetivo de capacitar entre 1995 y 1998 a 20 mil jóvenes de entre 18 y 24 años, residentes en el Área Metropolitana de Caracas y en cuatro municipios del Estado Miranda ¹⁵. La población objetivo se definió en función de condiciones de deserción escolar, desocupación, riesgos de marginalidad y exclusión laboral. El objetivo de inserción laboral se persigue a través de la oferta de cursos de

¹⁴ A una paridad cambiaria de aproximadamente 500 bolívares/dólar, la beca es de US\$ 16 dólares mensuales.

¹⁵ Vargas, Los Salías, Zamora y Plaza.

semicalificación¹⁶ y se otorga una beca mensual por alumno de alrededor de 20 mil bolívares¹⁷.

A pesar de que en el PCLJ se menciona la formación en oficios con demanda en el mercado laboral, se observa la ausencia de mecanismos definidos de comunicación y acuerdo con las empresas. Ello dificulta las pasantías de los beneficiarios y su posterior inserción laboral. Aunque hay evidencia indirecta de acuerdos informales entre las entidades capacitadoras y las empresas¹⁸ (Montero, 1996), no podemos dimensionar su cobertura.

La implementación del programa se desarrolló sobre la base de firmas de convenios con entidades capacitadoras (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y empresas didácticas)¹⁹. En la práctica, en las entidades capacitadoras se observaron debilidades docentes y desactualización tecnológica, lo que dificulta la capacidad de absorción del mercado de trabajo de la mano de obra capacitada.

Sobre la base de datos aportados por documentos oficiales (Ministerio de la Familia, 1997) podemos inferir que el PCLJ cuenta con un nivel de ejecución física de aproximadamente 40% en tres años de implementación, de los cuatro programados (ver Cuadro 4).

¹⁶ Entre los cursos se encuentran ventas, contabilidad, secretariado computarizado, transcriptor de datos, archivista, recepcionista, cocina, refrigeración, electricidad, construcción civil, mecánica automotriz, telecomunicaciones, telefonía celular, tecnologías de información, apoyo a PYME, audiovisual y otros.

¹⁷ A una paridad cambiaria aproximada de 500 bolívares/dólar, la beca es de US\$ 40 dólares mensuales.

¹⁸ Algunas de las organizaciones receptoras de pasantes son Línea Aérea Avensa, Toyota de Venezuela, Hotel Tamanaco y Eurobuilding, Anauco Hilton, Metro de Caracas y Embotelladora Coca Cola.

¹⁹ Entre las entidades capacitadoras se cuentan el Centro de Estudios Gerenciales, Complejo Cultural Vargas, Damas Salesianas, English Lab Corporation, Fe y Alegría y Universidad Simón Bolívar.

CUADRO 4: COBERTURA DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES, 1995-1997

META DE COBERTURA EN N° DE BENEFICIARIOS, 1995-1998	N° DE BENEFICIARIOS 1995-1997	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN FÍSICA 1995-1997
20.000	7.927 ^(a)	40 ^(a)

^(a) SOBRE LA BASE DE LA COBERTURA REAL 1995-1996 Y ESTIMADA DE 1997.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE CIFRAS OFICIALES DEL MINISTERIO DE LA FAMILIA, 1997.

Para 1998 se estimó una meta de 10 mil 324 beneficiarios, la que parece particularmente difícil de alcanzar si se proyectan los resultados del período 1995-1997. A pesar de que el programa no es masivo, el porcentaje de ejecución es bajo en comparación con las metas trazadas para el período 1995-1998. En consonancia, en 1997 la ejecución financiera era del 17,16% del total de fondos asignados al programa (US\$ 4,3 de US\$ 25 millones) y para 1998 se estimaba una ejecución del 39,5% (US\$ 9,86 millones)²⁰. Si se observan los porcentajes de deserción de beneficiarios durante 1995 y 1996, 15% y 6% respectivamente (Ministerio de la Familia, 1997), se puede afirmar que el déficit de ejecución física y financiera no se puede atribuir a problemas de la demanda de capacitación, sino más bien a dificultades provenientes del lado de la oferta, como deficiencias organizacionales e institucionales del Ministerio de la Familia y de las entidades capacitadoras.

A noviembre de 1998, el PCLJ estaba siendo evaluado por algunos miembros de la Oficina Coordinadora y Ejecutora del Programa (OCEP) y consultores externos, para definir su continuidad como un programa de cobertura nacional hasta el año 2003.

b. Plan de Empleo Joven (PEJ)

El gobierno que asumió en 1994, en un contexto de conflicto político y social agudizado por el efecto de las políticas de ajuste, se propuso generar consenso mediante

²⁰ No se obtuvo información sobre la utilización de los fondos asignados no ejecutados.

medidas de compensación social. En este marco, en 1996 se inició el Plan de Empleo Joven, a cargo del Ministerio de la Juventud, a través de la Fundación Juventud y Cambio²¹.

La misión oficial del PEJ fue “promover procesos de inserción social y económica, prevención, asociacionismo y comunicación a través de acciones que atiendan la diversidad de necesidades de la población juvenil entre 15 y 24 años de edad” (Ministerio de la Juventud, s/f). Contaba con tres componentes: formación y capacitación, prevención y participación. Según información oficial, la capacitación se concibe como un sistema integrado que contempla la certificación ocupacional y la intermediación laboral, pero en la documentación revisada no se explican las modalidades de ésta última.

El financiamiento de los beneficiarios incluyó una beca matrícula (la mitad del sueldo mínimo) cancelada durante la capacitación. En 1996, cada joven recibía 8 mil bolívares mensuales por asistir al curso, además de herramientas y equipos de trabajo, con lo cual la inversión per cápita se calculaba en 200 mil bolívares²². Los jóvenes eran seleccionados mediante convocatorias y trabajo de campo en las parroquias²³ (El Universal, 07/09/97). Sin embargo, el Plan no contaba con un mecanismo definido de focalización.

La estructura organizativa del PEJ contempla un Comité Coordinador Nacional (CCN) presidido por el Ministerio de la Juventud, y representantes del Ministerio de la Familia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Trabajo, el INCE, el Invecapi (INCE iglesia) y la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV). Además, en cada entidad federal cuenta con Unidades Técnicas Coordinadoras (UTC), cuya misión es implementar el Plan a nivel estatal y local. También son responsables de convocar a las entidades capacitadoras y a los beneficiarios, pero no se define quiénes integran las UTC. A pesar de que el PEJ persigue la articulación de capacidades institucionales y programáticas ya existentes, en

²¹ Esta instancia es un ministerio sin cartera. La Fundación está adscrita al Ministerio de la Juventud. Su titular forma parte de las personalidades políticas allegadas al Presidente de la República.

²² A esa fecha, 8 mil bolívares eran aproximadamente US\$ 17 y 200 mil alrededor de US\$ 430, a una paridad cambiaria de 465 bolívares/dólar.

²³ En Venezuela las parroquias constituyen unidades territoriales legalmente constituidas a partir de la Ley de Descentralización de 1989. Cada municipio está constituido por varias parroquias.

particular del INCE y del Ministerio de la Familia, presenta el obstáculo de imponer la dirección del proceso a un ministerio que emerge de súbito como rector (el de la Juventud), y que busca someter las acciones y la experiencia de instituciones con mayor trayectoria en el tema.

A la fecha de la realización de este estudio, la Fundación Juventud y Cambio no contaba con una evaluación del PEJ, ni tampoco con un seguimiento de metas. Sin embargo, según declaraciones de la Ministra de la Juventud publicadas en la prensa nacional (El Universal, 12/02/97) en 1996 hubo alrededor de cien mil beneficiarios del PEJ y en 1997 se esperaba aumentar ese número a 150 mil. Esas cifras no nos proporcionan indicadores sobre las dimensiones reales de la capacitación de jóvenes y su incorporación al mercado laboral, debido a la heterogeneidad de los tres componentes del PEJ. Para tener alguna noción sobre su efectividad respecto del valor agregado de la capacitación en oficios, las cifras de cobertura deberían discriminarse por componentes y subprogramas. En todo caso, tomando en consideración las metas de cobertura del PEJ, se puede afirmar que éste se plantea como un programa masivo, ya que la cobertura estimada es el 31,2% del total de desocupados entre 15 y 24 años de edad para 1997 (ver Cuadro 5).

CUADRO 5: METAS DE COBERTURA DEL PLAN DE EMPLEO JOVEN RESPECTO DE LA PEA Y LOS DESOCUPADOS ENTRE 15-24 AÑOS, 1997

PEA	2.077.139
Desempleados	480.669
Cobertura estimada	150.000
Porcentaje de cobertura respecto DE LA PEA	7,22
Porcentaje de cobertura respecto de los desempleados	31,20

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA DE HOGARES POR MUESTREO PARA EL 2º SEMESTRE DE 1997, E INFORMACIÓN DE LA PRENSA NACIONAL.

La medición de resultados e impacto del PEJ resulta particularmente difícil, ya que se inició con el vicio más común de los programas sociales del país: la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación.

V. BALANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAPACITACIÓN LABORAL EN LOS '90

Junto al Programa de Capacitación para la Juventud Desocupada del INCE, implementado con un enfoque centralizado y tradicional, el cambio de enfoque ocurrido en la década de los '90 dio origen a otros dos programas focalizados en la población juvenil, sin empleo y excluida del sistema educativo formal: el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes (1994) y el Plan de Empleo Joven (1996). Ambos responden a una situación de agudización del deterioro socioeconómico en el contexto de políticas de ajuste económico y de reducción del gasto público.

Su grado de compensación social tiende a determinar la heterogeneidad de los objetivos propuestos. Tanto la inserción laboral (a través de la capacitación en oficios) como la inserción social (a través de cursos y prácticas de condicionamiento sicosocial) ofrecen una diversidad de acciones que inciden en la falta de especificidad de los programas y probablemente en la indeterminación de los resultados concretos que se persiguen. Comparativamente, el componente de capacitación en oficios aparece con mayor peso relativo en el programa del INCE y en el del Ministerio de la Familia, destacándose éste último por el énfasis en la inserción laboral.

La población objetivo que atienden los tres programas es muy similar: jóvenes entre 15 y 24 años, desocupados y excluidos del sistema educativo formal a partir del 9° año, salvo el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, que delimita a los beneficiarios entre 18 y 24 años de edad y no tiene cobertura nacional. En el Cuadro 6 se comparan los tres programas en relación con sus objetivos, población beneficiaria y metas de cobertura. Es importante destacar que todos ponen como prerrequisito tener cursado al menos el 9° año de educación básica, por lo cual no buscan -ni pueden- sustituir las deficiencias de conocimientos que ofrece la educación primaria.

CUADRO 6: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL PARA JÓVENES: OBJETIVOS Y POBLACIÓN BENEFICIARIA

	JUVENTUD DESOCUPADA INCE	CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES MIN. FAMILIA	PLAN DE EMPLEO JOVEN MIN. JUVENTUD
Objetivo general	Capacitar en oficios de semicalificación	Capacitar en oficios de semicalificación	Promover la inserción socioeconómica, la prevención social y las redes de solidaridad
Población objetivo	Jóvenes desocupados y excluidos (15-24 años)	Jóvenes desocupados y excluidos (18-24 años)	Jóvenes desocupados y excluidos (15-24 años)
Escolaridad	No inferior al 9° grado	No inferior al 9° grado	No inferior al 9° grado
Cobertura geográfica	Nacional	Cinco municipios urbanos	Nacional
Metas de cobertura beneficiarios/año ^(a)	No disponible	5.000	125.000

^(a) EN PROMEDIO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL MINISTERIO DE LA FAMILIA, 1997.

Debido a la importancia del contenido social de los programas estudiados, existe una fuerte intervención del Estado a través de sus instituciones. Es deseable la participación de tres ministerios (Educación, Familia y Juventud), en la medida en que cada uno desempeñe funciones específicas (atienda a perfiles diferenciados de jóvenes, a distintas situaciones de desocupación, a diversas áreas geográficas, a condiciones de riesgo social específicas u otras). Sin embargo, hay dos falencias importantes: duplicidad y falta de coordinación de acciones, lo que ha generado tensiones institucionales por el protagonismo de la política. La intencionalidad expresada en el Plan de Empleo Joven respecto de la unión de esfuerzos institucionales entre las tres instancias, es meramente declarativa, ya que no se definen acciones específicas para cada programa.

Tanto el PCLJ como el PEJ buscan promover y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil como entes intermediarios entre los beneficiarios y las instituciones públicas. Sin embargo, en la práctica presentan serias debilidades para establecer acuerdos con las empresas que garanticen la inserción laboral de los jóvenes una vez culminada la capacitación, e incluso para realizar pasantías. Además, los programas de cobertura nacional exhiben debilidades para operar en el ámbito descentralizado, debido a la escasez de ONG regionales que puedan desempeñarse como entidades capacitadoras o por la ausencia de mecanismos de vinculación con las gobernaciones y alcaldías.

En los tres programas es importante el aporte financiero fiscal. El INCE incluye además las contribuciones obligatorias de las empresas en montos proporcionales a la masa salarial y a las utilidades. El PCLJ del Ministerio de la Familia recibe aporte externo proveniente del BID. La necesidad de articular y coordinar los esfuerzos institucionales se debería traducir en un uso más racional y efectivo de los fondos públicos.

El costo promedio de cada alumno varía según los programas. Ello se explica por el monto de las becas asignadas, el costo de los cursos (de acuerdo al tipo de entidades capacitadoras que los imparten), la complejidad de los contenidos y los recursos técnicos y materiales utilizados, y de los gastos administrativos y operativos de cada institución. En el Cuadro 7 se observan las vinculaciones de los tres programas con organizaciones de la sociedad civil y con las empresas, así como las fuentes de financiamiento y el costo promedio por beneficiario.

En el Cuadro 7 se observa que el monto de las becas otorgadas por el PCLJ del Ministerio de la Familia es el más elevado, lo que se explica por la duración promedio de los cursos y por la diversidad de actividades que contiene cada uno de ellos.

CUADRO 7: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL PARA JÓVENES: INSTITUCIONES Y FINANCIAMIENTO

	JUVENTUD DESOCUPADA	CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES	PLAN DE EMPLEO JOVEN
Entidad pública	Ministerio de Educación	Ministerio de la Familia	Ministerio de la Juventud
Ente ejecutor, adscrito a cada ministerio	Instituto Nacional de Capacitación Educativa, INCE	Oficina de Coordinación y Ejecución del Programa, OCEP	Fundación Juventud y Cambio
Organizaciones de la sociedad civil	Ejecución directa sin participación de ONG	Ejecución delegada en ONG y OG	Ejecución delegada en ONG
Empresas	No incorpora pasantías	Pasantía obligatoria	Pasantía opcional
Financiamiento	Gasto público y aporte de los patronos	Gasto público y aporte del BID	Gasto público
Costo promedio/ alumno	260 dólares	700 dólares	430 dólares
Monto de becas	17 dólares	40 dólares	17 dólares

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS RECOGIDOS EN DELGADO, 1997 E INFORMACIÓN DE PRENSA (EL UNIVERSAL, 07/09/97).

En general, se percibe que las acciones realizadas para la capacitación laboral en los '90 presentan rasgos innovadores que permiten incorporar a diversos actores en su implementación. El enfoque por programas, los esfuerzos de focalización, el uso de la capacidad instalada institucional, la incorporación de organizaciones de la sociedad civil como entes capacitadores, y los intentos por sumar a las empresas a la ejecución de los programas evidencian tal afirmación. Sin embargo, persisten serias deficiencias, en tanto la "política" deja de tener significado al constituir una suma de iniciativas dispersas expresadas en programas aislados. En definitiva, la ausencia de una "política" de capacitación es sustituida por la suma de "programas".

VI. COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES

La noción de capital humano permitió analizar la política de capacitación laboral en sus dimensiones económica y productiva. Este enfoque ha orientado la concepción de los sistemas educativos formales desde hace más de un siglo en los países europeos, particularmente en Alemania y Francia, generando efectos positivos en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Con las nociones de capital social y exclusión, visualizamos el contexto social e institucional donde se desarrollan las políticas de capacitación en Chile y Venezuela. La noción de capital humano está implícita en los tres programas analizados, en tanto el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes se persigue capacitándolos en el desempeño de algún oficio que les facilite la obtención de remuneraciones por su trabajo. Sin embargo, la inexistencia de una política para el mejoramiento de la productividad, ha propiciado en Venezuela una visión más bien coyuntural y compensatoria de los programas de capacitación laboral, que tiende a obstaculizar el surgimiento de una estrategia global de intervención estructural y a largo plazo en la situación de desocupación-exclusión que afecta a los jóvenes del país.

La falta de claridad y definición en torno a la orientación anterior, obstaculiza la coherencia y la efectividad de los programas respecto de las posibilidades y necesidades reales del mercado de trabajo en el país. En tal sentido, se recomienda revisar la experiencia chilena en torno a la delimitación de las áreas de acción del Programa Chile Joven en función de la inserción laboral de los jóvenes como objetivo central y de la capacitación como instrumento para propiciarla.

Por otra parte, si bien el enfoque por programas de la década de los 90s incorpora a las organizaciones de la sociedad civil como entes intermediarios entre el Estado y el sector privado, se percibe una débil capacidad para promover la creación de redes sociales en la cultura comunitaria y social de Venezuela, y una escasa contribución a la constitución de mecanismos de cooperación entre los distintos actores sociales. Por ello es necesario que las instituciones ejecutoras definan e implementen mecanismos formales de negociación y acuerdo. Para alimentar la experiencia venezolana, se recomienda revisar el caso chileno.

La capacitación laboral está incorporada en la agenda pública y seguramente permanecerá en ella, pero la adecuación de los programas existentes con un mejoramiento de la productividad de la mano de obra, otorgaría más efectividad a las acciones realizadas. De lo contrario la "política" es reemplazada por medidas aisladas.

Se pueden precisar ciertas debilidades de los programas de capacitación laboral en Venezuela para conformar una "política" en el tema: falta de comunicación y difusión de información entre las instituciones ejecutoras relativa a las orientaciones y cursos de acción de cada programa, dispersión en torno al objetivo central de las acciones, debilidades en la incorporación de actores involucrados y desarticulación de responsabilidades institucionales.

Sin soslayar la necesidad de mantener programas de carácter social para la inserción laboral de grupos vulnerables, el Estado venezolano debe promover la implementación de una política de capacitación laboral con miras al incremento de la productividad, generando los incentivos necesarios para el compromiso efectivo de las empresas en este objetivo de mutuo interés. Para ello se deben definir acciones específicas para poblaciones objetivo diferenciadas, en el marco de una política coherente de capacitación y productividad que asigne funciones y responsabilidades institucionales circunscritas a cada tipo de intervención. La preparación de la fuerza de trabajo en función del desempeño competitivo del país en una economía mundial globalizada, ha de constituir una tarea de la acción estatal venezolana en el corto plazo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGROPLAN (1996). *Actualización de algunos indicadores sociales y económicos. Informe Final*, Ministerio de la Familia, Caracas.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1993). "Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes", Convenio 805/OC-VE Venezuela, página web del BID.
- BECKER, GARY (1983). *El capital humano. Un análisis teórico y empírico con especial referencia a la educación*, Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- BECKER, GARY (1981). *Tratado sobre la familia*, Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- CÁCERES CRUZ, GUSTAVO (1996). *Recursos Humanos para el Desarrollo con Equidad. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.
- CARTAYA, VANESSA, RODOLFO MAGALLANES Y CARLOS DOMÍNGUEZ (1996). *Venezuela: Exclusión e Integración ¿una síntesis en construcción?*, PNUD/Instituto Internacional de Estudios Laborales, Caracas.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA FUNDACIÓN ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL (1996). *Programa de capacitación y empleo juvenil*, FEGS, Caracas.
- CEPAL (1998^a). *Panorama Social y Económico de América Latina 1997-1996*, Santiago.
- CEPAL (1998^b). *Anuario Estadístico de América Latina, 1997*, Santiago.
- CEPAL (1992). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- CORTÁZAR, RENÉ (1993). *Política laboral en Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ed. Dolmen, Santiago.
- DELGADO, JOSÉ LUIS (1997). *Política para la capacitación laboral e integral de jóvenes desfavorecidos*, sin editar, Caracas.
- DORNBUSCH, RUDIGER (1995). *Políticas de ajuste y pobreza*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- ESPINOZA, VÍCTOR (1995). *Redes sociales y superación de la pobreza*, SUR/ Universidad Católica de Chile, Santiago.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1996). *Confianza*, Atlántida Editores, Buenos Aires.
- FUNDACIÓN JUVENTUD Y CAMBIO (1996^a). *Aprendo a trabajar trabajando*, folleto informativo, Ministerio de la Juventud, Caracas.

- FUNDACIÓN JUVENTUD Y CAMBIO (1996^b). *Los clubes de solidaridad estudiantil*, folleto informativo, Ministerio de la Juventud, Caracas.
- FUNDACIÓN JUVENTUD Y CAMBIO (s/f). *Plan de Empleo Joven*, Ministerio de la Juventud, Caracas.
- FUNDACIÓN JUVENTUD Y CAMBIO (s/f). *El Plan de Empleo Joven te abre caminos*, Ministerio de la Juventud, Caracas.
- GREINERT, W. D. (1993). *El sistema dual de formación profesional en la República Federal de Alemania*, GTZ, Eschborn.
- INCE (s/f). *Información general*, página web en Internet.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (1995). *Informe Social 1*, Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- IRARRÁZABAL, IGNACIO (1995). *Habilitación, pobreza y política social*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1997). *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, Documento presentado en la Reunión Mundial de Expertos. División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas, Naciones Unidas, Nueva York, (27 de mayo al 03 de junio de 1997).
- KLIKSBERG, BERNARDO (1994). *El desarrollo humano en Venezuela*, PNUD, Monte Avila Editores, Caracas.
- LABARCA, GUILLERMO (1998). *Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: observaciones en América Latina y El Caribe*, Cepal/ GTZ, Santiago.
- LAHERA, EUGENIO (1997). *Algunos criterios para reformar el Estado. Apuntes de clase*, documento de trabajo, 45, Cepal, Santiago.
- LORUSSO, TERESA, ERICA ZELENER, Y ALEJANDRA ARLEGUI (1997). *Capital social y mercado de trabajo*, Universidad de Buenos Aires.
- METCALFE, LES (1996). *Cómo adaptar las capacidades de gestión a las necesidades de la integración en proceso de evolución*, documento presentado en el Seminario-Reunión de Orientación: Horizontes Estratégicos

- de la Integración, Opciones para el Siglo XXI, Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir), Montevideo (12-13 de noviembre de 1996).
- MINISTERIO DE HACIENDA. Dirección de Presupuestos. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (1997). *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Fase II. Informe Final de Evaluación*, Sence/Fosis, Santiago.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1998^a). *Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes. Ejecución físico financiera al 30-06-98*, Banco Interamericano de Desarrollo, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1998^b). *Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes. Préstamo BID 805/OC-VE*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA/BID (1998^c). *Pliego de bases y condiciones para la presentación de propuestas de las entidades capacitadoras. Cuarto concurso*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1997). *La OCEP en gráficos*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1996). *Agenda Venezuela. Ficha Técnica*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA/UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (1996). *Encuesta de opinión sobre los programas sociales de la Agenda Venezuela*, sin editar, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1995). *La juventud venezolana. Informe General*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (1994). *Contrato de préstamo entre la República de Venezuela y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes*, Caracas.
- MINISTERIO DE LA FAMILIA (s/f). *Perfil socio demográfico. Jóvenes 18 a 24 años*, Caracas.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (1994). *Creando oportunidades: El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes*, Santiago.
- MOSER, CAROLINE (1996). *Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, The World Bank, Washington.
- MUÑOZ, OSCAR (1990). *El proceso de industrialización: teorías, experiencias*

- y políticas*, Serie Docente N° 1, Cieplan, Santiago.
- NOVICK, MARTA (1998). *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y El Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa*, Cepal/GTZ, Santiago.
- OFICINA DE COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA (s/f). *Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes*, Ministerio de la Familia, Caracas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (1997). *OIT Informa. Panorama Laboral N° 4*, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1995). *La exclusión social en América Latina*, Foro Regional, Lima.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (1991). *Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- PIGOU, ARTHUR (1952). *Employment and equilibrium: a theoretical discussion*, Macmillan and Co., Londres.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1994). *Mi compromiso de solidaridad social. Componente Social de la Agenda Venezuela*, Caracas.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994). *Informe sobre el desarrollo humano*.
- PSACHAROPOULOS, GEORGES (1992). *El impacto económico de la educación. Lecciones para los diseñadores de políticas*. Centro Internacional para el Crecimiento Económico, Santo Domingo.
- PUTNAM, ROBERT (1994). *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas.
- SÁNCHEZ, JORGE (1992). *Capacitación laboral de jóvenes en Chile*, Cepal, Santiago.
- SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (1997). *Boletín Estadístico, 1994-1996*, Santiago.
- STIGLITZ, JOSEPH (1992). *La economía del sector público*, A Bosch, Barcelona.
- TOKMAN, VÍCTOR (1995). *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, documentos de trabajo N° 7. Lima.

- TOKMAN, VÍCTOR (1994). *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, OIT, Santiago.
- URIBE-ECHEVARRÍA, VERÓNICA (1998). *La exclusión social de los grupos pobres en Chile*, Cepal, Santiago.

Artículos de revistas y compilaciones

- BECKER, GARY (1993). "Conocimiento, capital humano y mercados de trabajo en el mundo moderno", *Revista Internacional de Economía y Empresa* 82:183-191.
- DERMENT, WILLIAM G. (1994). "Algunas reflexiones sobre educación y formación", *Revista de Trabajo* 1:36-40.
- DUCCI, MARÍA ELENA (1996). "Hábitat II: ¿Moviendo montañas?", *Revista Eure* 66: 109-119.
- FILMUS, DANIEL (1994). "Los desafíos de la educación ante los nuevos procesos productivos", *Revista de Trabajo* 1:22-26.
- GUARDIA, SOLEDAD (1994). "La formación profesional en el contexto de los sistemas educativos europeos", *Revista de Trabajo* 1:22-26.
- LYNCH, LISA (1994). "Payoffs to alternative training strategies at works", en Freeman, Richard, (Ed.) *Working under different rules*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- METCALFE, LES (1997). "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración", *Revista Reforma y Democracia* 9, pp. 25-42.
- MITCH, DAVID (1993). "Educación y crecimiento económico: ¿otro axioma de indispensabilidad? Del capital humano a las capacidades humanas", en Nuñez, Clara y Gabriel Tortella, *La maldición divina: ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Alianza Editores, Madrid
- MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR (1996). "Capacitación y características educacionales de la fuerza de trabajo", *Colección de Estudios Cieplan* 43:101-141.

- MONTERO, PEDRO (1996). "El Plan de Empleo Joven", *Revista SIC*. 585:220-223.
- ROJAS, EDUARDO (1994). "Educación y formación", *Revista de Trabajo* 1:8-21.
- SÁEZ, FELIPE (1994). "Relación entre formación y empleo: evidencia comparada", *Revista de Trabajo* 1: 41-46.
- SOLOW, ROBERT (1995): "Mass unemployment as a social problem", en Basu, Pattanait y Suzumura (Comp.) *Choice, Welfare and Development*, Clarendon Press, Oxford.
- TORTELLA, GABRIEL Y CLARA EUGENIA NUÑEZ (1993). "Educación, capital humano y desarrollo: una perspectiva histórica", en Nuñez, Clara E. y Gabriel Tortella (Eds.) *La maldición divina: Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Alianza Editores, Madrid.