

Las agencias de empleo en el desarrollo local: Factibilidad de su implementación en Venezuela

Rodríguez Zerpa, Armando ^{1*}

Recibido: 17/01/2010 • Revisado: 06/05/2010
Aceptado: 19/06/2010

Resumen >>

Las Agencias de Empleo Local constituyen un novedoso mecanismo de apuntalamiento del Desarrollo Local, en virtud de que se involucran en el diseño, organización, ejecución y control de los principales planes de desarrollo económico, con el ánimo de diagnosticar de manera eficiente y oportuna el nivel, grado y cuantía de mano de obra especializada requerida para la ejecución de los mismos, tratando siempre de equilibrar el mercado de trabajo local, en concordancia con la política nacional. Esta visión microeconómica del desarrollo y el fomento del nivel de empleo, han generado resultados formidables de bienestar social y progreso económico en gran parte de los países europeos y en algunos países latinoamericanos que han sabido aprovechar las bondades de este novedoso instrumento de planificación económica. Al analizar el caso venezolano y la factibilidad de su implementación, se observa que existe una amplia base legal que obliga a los gobiernos locales a incentivar el nivel de empleo a través de los planes de desarrollo, dentro de los cuales encaja perfectamente la implementación y puesta en marcha de las Agencias de Empleo como motor impulsador del nivel de empleo y el Desarrollo Local.

Palabras clave: Desarrollo Local, economía del conocimiento, descentralización, Agencias de Empleo Local, nivel de empleo, plan de desarrollo económico.

Abstract >>

Employment Agencies in Local Development: Feasibility of its implementation in Venezuela

Agencies of Local employments constitute a innovator mechanism of underpinning of the Local Development, under which they are involved in the design, organization, implementation and control of major economic development plans, with the courage to diagnose efficiently and timely level, degree and amount of skilled labor required for their implementation, always trying to balance the of local labor, in line with national policy. This vision microeconomic of the development and promoting the employment levels has generated tremendous results for social welfare and economic progress in much of European countries and in some Latin American countries have taken advantage of the benefits of this new instrument of economic planning. In analyzing the case of Venezuela and the feasibility of its implementation, it appears that there is a broad legal base which requires local governments to encourage the level of employment through development plans, in which it fits the implementation and operation of employment's agencies as an engine driver of employment level and Local Development.

Keywords: Local development, knowledge economy, decentralization, local employment agencies, employment levels, economic development plan

¹ * Economista egresado de la Universidad de Los Andes. Profesor Agregado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Magister Scientiae en Economía, mención: Política Fiscal y Tributaria. Especialista en Ciencias Contables, mención: Tributos. Área de Rentas Internas. Actualmente cursante del Programa de Doctorado en Formación, Empleo y Desarrollo Regional, dictado por la Universidad de La Laguna (España) en convenio cooperativo con la Universidad de Los Andes. Líneas de Investigación: Política Fiscal y Tributaria y Desarrollo Regional. E-mail: arodrigz@ula.ve

1. Introducción

La avasallante realidad globalizadora que se impone actualmente en el mundo, ha hecho que muchos países de la periferia de los grandes centros de poder, hayan quedado un poco maltrechos en el diseño y manejo de sus políticas públicas en el campo macroeconómico. Es a partir de las experiencias vividas por un gran número de países en los años setenta y ochenta, producto de la famosa crisis de la deuda, que muchas administraciones han pensado en reorientar sus planes desde un enfoque macro a un enfoque microeconómico, pues se han dado cuenta de que las raíces de sus grandes problemas económicos radican fundamentalmente en el campo microeconómico, específicamente en el diseño más eficiente y transparente de las políticas públicas.

Tal planteamiento se ha traducido en la preeminencia de lo local frente a lo global, a lo largo del tiempo, con experiencias verdaderamente exitosas en un gran número de países que finalmente entendieron que el poder debe estar lo más cerca posible del elector que legitima los diversos gobiernos en el mundo.

Es bajo la perspectiva de lo local, que el presente artículo tiene como objetivo fundamental analizar las diversas bases teóricas y jurídicas que eventualmente podrían hacer factible el diseño, implementación y puesta en marcha de una política de empleo local en Venezuela, apuntalada en la novedosa figura de las *Agencias de Empleo Local*. Para ello se realiza una breve revisión teórica de las principales teorías que explican el comportamiento del mercado laboral en el mundo. Posteriormente se analizan detalladamente las diversas leyes nacionales

que sustentan el proceso de descentralización, haciendo particular énfasis en el conjunto de competencias propias y compartidas por los distintos niveles de gobierno relacionadas con las políticas de empleo y el nivel de desarrollo económico.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado se analiza la relación entre: formación, empleo y desarrollo económico y las diversas teorías explicativas de ésta; en el segundo, se analiza la realidad del mercado laboral venezolano; en el tercero, se revisa la conceptualización y caracterización del Desarrollo Local, así como la figura de las Agencias de Empleo, destacando algunas experiencias exitosas a nivel internacional de este tipo de instrumento de planificación económica. En el cuarto apartado, se analizan las bases jurídicas para la implementación de un Plan de Desarrollo Local en Venezuela, apuntalado en las Agencias Locales de Empleo, así como, el marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno en relación al Desarrollo Local y, finalmente, en el quinto apartado, se estudia la factibilidad económica y jurídica de la implementación de las Agencias de Empleo en Venezuela

2. Relación entre formación, empleo y desarrollo económico: aspectos teóricos

En un mundo cada vez más globalizado se hace necesario mantener un elevado nivel de competitividad en conocimientos que generen nuevas y más eficientes soluciones a los problemas propios de un mercado cada vez más dinámico.

Cuando se habla de la economía del conocimiento se está aludiendo a esta necesidad y fundamentalmente a la capacidad

de adaptación a nuevas y variadas realidades sociales que de no ser atendidas en forma eficiente, se traducen en fuertes rémoras al desarrollo económico por el elevado nivel de desempleo que implican, tal es el caso de las innovaciones tecnológicas a gran escala que desplazan progresivamente la mano de obra calificada y las crisis económicas en general por diversos motivos.

Es por ello que la gran preocupación de todos los gobiernos del mundo gira en torno a mantener bajos niveles de desempleo² en sus economías, para lo cual hacen uso de las políticas fiscales, monetarias e industriales en forma coordinada, logrando mejorar, y algunas veces, empeorar la situación laboral en el mercado de trabajo³.

En función de este planteamiento se propone en este apartado un breve análisis de las diversas teorías que sustentan la existencia de una inexorable relación de dependencia entre: formación, empleo y desarrollo.

Mucho antes del surgimiento de esta teoría, el problema del desempleo se abordó inicialmente a través del modelo clásico, formulado con base en los planteamientos de Adam Smith y Karl Marx, en el cual se consideraba el trabajo como una mercancía más en el mercado, de donde surge la teoría de la explotación capitalista del trabajador por

parte del empresario⁴. En virtud de ello el análisis del empleo (y por ende del desempleo) quedaba determinado por las condiciones en las cuales se desarrollaría el proceso de acumulación y los factores determinantes de la productividad.

Posteriormente, entra el análisis marginalista en este tema de gran interés económico, conformando el llamado modelo neoclásico de trabajo, en el cual se aducía que cualquier política pública de empleo diseñada para regular el mercado era inútil, ya que éste a la larga tendía a conseguir el equilibrio, con pleno empleo⁵. Producto del contraste con la realidad económica de los años treinta, surgió en contrapartida a este enfoque, el llamado modelo keynesiano de trabajo, en el cual Keynes propuso que el nivel de empleo no viene determinado por el mercado de trabajo, sino por el mercado de bienes y servicios, argumentando que es a través de cambios inducidos en la demanda efectiva que se puede lograr el equilibrio del mercado de trabajo, dentro del cual pueden darse situaciones que impliquen un cierto nivel de desempleo involuntario (tasa natural de desempleo), dado que la variable salario es muy rígida a la baja en situaciones de expansión y crecimiento económico. Sin embargo, este modelo fue ampliamente criticado por su ineficiencia para explicar los considerables niveles de estancamiento experimentados por la economía

2 El desempleo se define como el resultado de la existencia de un desequilibrio en el mercado de trabajo, que se corrige mediante la variación del salario nominal, según Richard Lipsey (1960), citado por Torres y Montero (2005). Esta particular situación se caracteriza porque en el mercado existen personas capaces de trabajar, buscando activamente un empleo y no lo encuentran. El porcentaje de personas desocupadas respecto al total de la población activa, se conoce como tasa de desempleo o tasa de paro. Esta tasa se calcula mediante el cociente entre el número de personas desempleadas y el número de personas activas (ocupadas o buscando empleo), expresado en porcentaje, según Mochón (1993).

3 El tratamiento que históricamente se le ha dado al tema del desempleo en el mundo, ha constituido un eje central del análisis económico, producto de sus efectos sobre el nivel de bienestar social, siendo las conclusiones derivadas de los distintos enfoques y modelos planteados, muy distintas y, la mayoría de las veces contradictorias con la realidad que se ha pretendido explicar, según argumentan Torres y Montero (2005).

4 Bajo esta teoría se consideraba el trabajo como el elemento generador de valor de los bienes y servicios en el mercado. Torres y Montero (2005)

5 A la luz de este enfoque, se sustituye el trabajo como elemento generador de valor por el concepto de utilidad. Torres y Montero (2005)

norteamericana en los años setenta y ochenta. Los análisis teóricos realizados sobre la famosa tasa natural de desempleo en situaciones de equilibrio laboral, llevó a Friedman (1968) a plantear la no menos famosa teoría de las expectativas adaptativas (posteriormente denominadas expectativas racionales) para rechazar cualquier política expansiva de demanda como instrumento capaz de incidir sobre el nivel de desempleo a largo plazo, bajo el enfoque de la nueva macroeconomía clásica. Sin embargo, los postulados de este nuevo enfoque teórico tampoco pudieron demostrar fehacientemente en la práctica las variaciones experimentadas en el mercado laboral producto de cambios inducidos en la demanda efectiva. Hoy en día, se sostiene abiertamente que dichas variaciones vienen condicionadas, además de por los cambios macroeconómicos, por los factores institucionales representados por la contratación laboral establecida a favor de los derechos del trabajador, para lo cual, recomiendan los autores, políticas económicas transparentes que afecten lo menos posible el nivel de salario real del mercado, según sostienen Torres y Montero (2005).

Producto de los pocos logros aportados por las anteriores teorías sobre la naturaleza del mercado laboral, se ha venido generando una especie de retorno progresivo a la teoría neoclásica, analizando detalladamente sus planteamientos teóricos y confrontándolos con la realidad. La constatación de la falta de homogeneidad tanto en la oferta como en la demanda de trabajo (cualificación de los trabajadores y niveles de exigencia de los puestos de trabajo), ha conducido al

surgimiento de la que puede ser considerada como la principal aportación de la escuela neoclásica a la economía laboral: la teoría del capital humano. Torres y Montero (2005)

2.1. La teoría del capital humano

Esta teoría tuvo su origen en la conferencia de Theodore W. Schultz sobre “Inversión en capital humano”, en la reunión anual de la American Economic Association en 1960 en Estados Unidos, de acuerdo a Moreno (1998), orientando sus postulados básicos al hecho de que los individuos emplean parte de su renta de diversas maneras adquiriendo múltiples y variados bienes y servicios en el mercado en procura de su satisfacción personal, que son considerados como inversión y no como gasto de consumo, y precisamente la educación entra dentro de ese conjunto de servicios adquiridos por el individuo, al cual se le da una gran relevancia como inversión a futuro. En este sentido (Becker, 1964 y 1983) citado por Moreno (1998, p. 35) expresa: “cada individuo estaría dispuesto a sacrificar recursos y satisfacciones del presente, si a cambio consiguiese mayores recursos y satisfacciones en el futuro”. En este modelo, el nivel de ingreso de un trabajador que incursiona al mercado laboral viene dado por su nivel de productividad, por lo cual es lógico suponer que en la medida en que aumente su nivel de productividad, aumentará también su nivel de ingreso. Tal nivel de productividad se fundamenta en el nivel de formación⁶ y destrezas que sea capaz de ofrecer.

Decumplirse empíricamente la correlación: educación, productividad, empleo y salario,

6 Según la Organización Internacional del Trabajo: OIT (2004), citada por Ipaguirre (2009), la teoría del Capital Humano distingue dos formas posibles de formación: formación general y formación específica. La formación general, es aquella que es adquirida en el sistema educativo tradicional, financiada por el trabajador, quien la hace valer sobre el mercado de trabajo. Por el contrario, la formación específica, es aquella adquirida en el seno de una unidad de producción o servicios de una empresa en particular, permitiendo desarrollar al trabajador su productividad en esa área y en esa misma empresa y no en otra.

esta teoría establecía que el mercado laboral asignaría eficientemente los recursos de la siguiente manera: los más escolarizados tendrían más oportunidad de empleo y ganarían más, si el nivel de ingreso reflejara la capacidad productiva, ello implicaría que la educación efectivamente aumenta la productividad y si el desarrollo de una sociedad es en gran medida expresión del crecimiento de su capacidad productiva, entonces un mayor nivel educativo sería la causa de un mayor nivel de desarrollo económico. (Moreno, 1998)

2.2. Teoría del credencialismo y la interpretación institucionalista

La teoría del credencialismo plantea a manera de crítica respecto a la anterior, que no es el número de años de escolarización el factor que determina la correlación: educación, empleo y renta y, por ende, desarrollo económico, sino más bien, que tal fenómeno viene determinado por el destacado rol que en el mercado de trabajo juegan los títulos y diplomas como instrumentos de selección de un individuo para determinado puesto laboral. (Moreno, 1998)

En este sentido, hay que señalar siguiendo a Feito (2001), que el credencialismo débil de Thurow critica la idea de considerar la educación como el mejor instrumento para reducir las desigualdades económicas, dada la creencia de que el mercado laboral equilibra la oferta y demanda de trabajo,

presentando la competencia salarial como la fuerza impulsora de éste, cuando en realidad el mercado de trabajo se caracteriza menos por la competencia por salarios que por la competencia por puestos de trabajo. Es decir, en lugar de buscar la gente puestos de trabajo, los puestos de trabajo buscan gente adecuada. En un mercado basado en la competencia por los puestos de trabajo la función de la educación no es proporcionar formación y de ese modo aumentar la productividad y los salarios de los obreros, sino más bien certificar *la entrenabilidad* y ofertar una cierta posición en virtud de dicha certificación⁷. Por otra parte, el credencialismo duro de Collins, considera tajantemente que las credenciales educativas se convierten en una coartada para justificar el acceso a posiciones sociales privilegiadas, a pesar de que detrás de ellas no existe conocimiento alguno, ya que científicamente no está demostrado que los trabajadores más calificados sean los que ostenten la más alta productividad laboral⁸.

No obstante, surgieron fuertes críticas a este planteamiento teórico bajo el denominado *Enfoque institucionalista*⁹. Al frente de esta teoría estuvo Léster Thurow (1975), referenciado por Moreno (1998), quien partió de un profundo análisis empírico de lo que había ocurrido en el mercado laboral norteamericano durante el período 1950-1970, en términos de educación, empleo y renta. En este sentido encontró que efectivamente se

7 Bajo el credencialismo débil de Thurow ha surgido la Teoría de la Señalización para explicar la relación entre educación, empleo y renta, a través de dos vertientes. La primera postula que la educación actúa como mecanismo transmisor de las habilidades del trabajador que son desconocidas por el empleador, y la segunda argumenta que la educación constituye sólo un requisito para acceder a lo mejores puestos de trabajo. La diferencia entre los dos argumentos es que, según el primero, los salarios serían iguales a la productividad marginal del trabajador, mientras que en el segundo planteamiento, se cuestiona esta relación, ya que, la productividad y los salarios dependen del puesto de trabajo que ocupe el trabajador. Se esperaría entonces, que al menos en promedio, los individuos con mayor nivel educativo sean más productivos, y por lo tanto, obtengan ingresos más elevados, reflejando una verdadera señalización en el mercado laboral. (Cano, Muñoz y Mesa, 2009)

8 Para mayores detalles sobre este planteamiento, consultar: <http://perso.gratisweb.com/carlosmanzano/Feito.htm>

9 La teoría institucionalista fue fundada a finales del siglo XIX en Estados Unidos por Thorstein Veblen, posteriormente se incorporaron otros prestigiosos autores al desarrollo de esta teoría, tales como: John Commons, Wesley Mitchell y John Hobson, entre otros. (Pulido, Díaz y Hernández, 2005)

mantenía la relación: a mayor nivel educativo, mejores oportunidades de empleo y mayores niveles de ingreso, pero esta relación poco tenía que ver con la manera como era concebida la productividad en la teoría del capital humano, ya que no consideraba el mercado como el único ente asignador de recursos en forma eficiente en la economía, sino que las instituciones desempeñan un papel fundamental al respecto, considerándolas como los verdaderos y reales mecanismos de asignación, especialmente a través de las estructuras de poder que organizan los mercados, resaltando que la teoría del capital humano constituía una verdad a medias al dejar de considerar variables claves en el análisis. Es por ello que este enfoque considera el factor institucional como una variable explicativa en el análisis económico, a diferencia de la teoría económica tradicional que lo excluye, según San Román (2004).

Para dar una explicación a esta nueva situación teórica, esta teoría definió ciertas bases teóricas: a). La competencia en el mercado de trabajo no se da por el nivel de salario, sino por puestos de trabajo, los cuales imponen las condiciones laborales que deben ser cubiertas por personas adaptables a cada puesto en forma precisa. b). El mercado laboral no se presenta como un ente único, sino como un subconjunto de mercados laborales de diversos tipos y categorías, lo cual hace que se muestre en la práctica como altamente segmentado, requiriéndose un personal muy especializado para cada tipo de segmento. No obstante, surge dentro de esta categorización, un segmento muy específico que ha cobrado mucha importancia en la explicación lógica

de esta teoría, cual es el denominado *Mercado Interno de Trabajo* (MIT).¹⁰ c). Dentro de cada empresa se configura un MIT específico, con normas y regulaciones administrativas que protegen y establecen los mecanismos de movilidad laboral, en una especie de marco protector frente al grupo de demandantes de trabajo que están fuera y conforman el llamado *Mercado Externo de Trabajo* (MET). Bajo este enfoque teórico se alude a una especie de escalera laboral, ubicándose en los peldaños más altos los cargos más exigentes, de mayor responsabilidad, mejor remunerados y de mayor permanencia en el tiempo. Por el contrario, en los peldaños más bajos se ubican los cargos menos exigentes en cualificación escolar, menos seguros y peor remunerados. (Moreno, 1998)

La importancia que ha venido adquiriendo el denominado Mercado Interno de Trabajo es de tal magnitud, que le permite al empleador realizar una rigurosa selección del tipo de personal que requiera, lo cual indudablemente representa grandes niveles de ahorro en los costos de selección y formación del personal incorporado.

2.3. Teoría radical

El argumento fundamental de los principales exponentes de esta teoría, los profesores Bowles y Gintis (1975), según Moreno (1998), radica en fortalecer la empíricamente comprobada relación entre educación, empleo y renta, pero a diferencia de la teoría del capital humano, consideran que un mejor currículum no es garantía de mejores oportunidades de empleo y mayores niveles de ingreso, ya que es la estructura social y política la que asigna

10 El Mercado Interno de Trabajo (MIT) viene representado por unidades administrativas de contratación y promoción laboral, dentro de las cuales se decide el precio y la asignación del trabajo de acuerdo con una serie de reglas y procedimientos administrativos normalmente pactados por convenio. (Moreno, 1998)

las mejores oportunidades de empleo en el mercado laboral en función de factores sociales y económicos que terminan perjudicando gravemente a quienes posean menores recursos económicos y un estatus social más bajo. Tal planteamiento lo realizan siguiendo la tesis marxista, con base en la cual denuncian que el sistema educativo está al servicio del sistema productivo capitalista, explicando que la educación es utilizada como disfraz para disimular y legitimar la responsabilidad social de las clases dominantes, mediante una aparente competencia tecnocrática y meritocrática. En tal sentido, señalan como variables fundamentales que determinan el nivel de renta del trabajador, su procedencia socio-económica o su estatus social, además de la edad, sexo, raza, nivel educativo y coeficiente de inteligencia, lo cual implica un nivel de conflicto permanente en el modo de producción capitalista, ya que tales factores de clase, obstaculizan el desarrollo de una conciencia social entre los trabajadores y legitiman la desigualdad, proporcionando mecanismos malsanos de asignación de los individuos a ocupaciones desiguales y jerarquizadas.

Desde esta perspectiva argumentan que el mejor mecanismo para legitimar el sistema de valores del capitalismo, es a través de los méritos educativos del individuo que acude a ofrecer trabajo en el mercado laboral, ya que “los más instruidos, serán los más solicitados y se les pagará mejor, y si además, la educación superior es altamente costosa y sólo está al alcance de los grupos económicos más favorecidos de la sociedad, sólo queda elegir de entre los más ricos los más listos o, más bien, los que presentan credenciales educativas de mayor prestigio, normalmente también de mayor coste”. (Moreno, 1998, p. 54)

3. La realidad del mercado laboral venezolano

El nivel educativo ha constituido un importante factor del proceso de desarrollo económico en las tres últimas décadas, especialmente en el mundo desarrollado, donde ha sido aprovechado y orientado hacia los sectores claves y más competitivos de la economía. No obstante, a partir de los años ochenta del siglo pasado, con el surgimiento del proceso de globalización, determinadas zonas del mercado mundial han resultado altamente favorecidas por la concentración de conocimiento y capital humano en contra de otras que se han quedado rezagadas en el proceso de avance por ser menos competitivas en el mercado internacional. Tal proceso ha introducido fuertes asimetrías en el mercado laboral, generando cada vez mayor escasez de empleo formal y seguridad social en los países de la periferia de los grandes centros capitalistas. En efecto, se ha venido expandiendo a gran escala una nueva modalidad de contratación laboral denominada contratación laboral flexible en función de la gran importancia que ha cobrado el sector servicios en desmedro de la producción agrícola e industrial. Tal situación no es otra cosa que el encubrimiento de elevadísimos niveles de desempleo que se ubican en el sector informal de las economías, muy especialmente en las latinoamericanas.

La realidad actual muestra una situación poco alentadora de los niveles de bienestar social en la casi totalidad de países latinoamericanos, según señala Morillo (2006) y muy especialmente en el caso venezolano, donde se conjugan elevados niveles de desempleo con elevados niveles de inflación. Los cambios estructurales que progresivamente se han venido suscitando en el mercado laboral venezolano, traducidos en

elevados niveles de desempleo, han llevado a que la expansión del llamado empleo informal y el subempleo, ocupe un porcentaje muy significativo del total de la población económicamente activa (PEA), ubicándose en niveles cercanos al 40% en los últimos veinte años, según cifras aportadas por Betancourt (2005), referenciado por Morrillo (2006).

Debe resaltarse en este sentido que el Gobierno nacional desde comienzos del año 2000 viene implementado variados y múltiples programas sociales hacia las clases más desposeídas bajo la modalidad de incentivos en ayudas monetarias (misiones) con el fin de formar el colectivo social e insertarlo en un mercado laboral especialmente definido a través de la configuración de pequeñas empresas bajo la modalidad de cooperativas y participación social, en el marco de un sistema socialista-centralista. Sin embargo, estas políticas, no han generado una verdadera reducción del desempleo en Venezuela que se traduzca en una real mejoría del nivel de vida de los venezolanos, ya que se carece de una política nacional orientada a estimular el empleo formal en coordinación con el sector privado de la economía.

Sin embargo, ante el elevado crecimiento que ha venido experimentando el sector informal de la economía, producto de los distintos episodios políticos y económicos suscitados en los últimos años, el actual gobierno decidió en el año 2005 modificar la forma de cálculo oficial del nivel de desempleo, sustituyéndolo por la tasa de desocupación, a objeto de incluir la gran masa laboral informal, aduciendo razones de carácter social, cultural y de equidad, tratando de adaptarse al proceso

de transición social y política que actualmente atraviesa Venezuela, según argumentan Díaz y Corredor (2008), quienes argumentan, según cifras del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo (MPPT), que a partir de 1999, la economía informal en Venezuela ha mostrado una leve tendencia a la baja, pasando de promediar una tasa del 52% en 1998, a un 46% aproximadamente a inicios del año 2008.

Siguiendo a Ayala (1999), referenciado por Torres (2005), el concepto de empleo hace referencia a una actividad asalariada subordinada, con o sin acceso a la seguridad social; en tanto que, el concepto de ocupación comprende toda actividad económica generada por los individuos, dentro de la cual, el empleo es solo un subconjunto, según criterios comparativos internacionales.

Esta lamentable situación, refleja claramente el encubrimiento de un elevado nivel de desempleo formal en la economía venezolana y un continuo desmejoramiento del nivel de seguridad social, y por ende, de la calidad de vida de los ciudadanos, evidenciando la ausencia de políticas públicas eficientes orientadas a incentivar el nivel de empleo de calidad.

De esta manera, bajo la nueva modalidad de cálculo estadístico, el Instituto Nacional de Estadística (INE), muestra que el nivel de desempleo (tasa de desocupación) en Venezuela a finales del segundo semestre del año 2009, se ubica en 7,5%¹¹ junto a una tasa de cesantía laboral del 6,9%, con una ligera tendencia a la baja respecto al semestre anterior. Y más recientemente, según el diario El Nacional del 24/08/10, este indicador se ubicó en 8,7%¹² al cierre del primer semestre

11 Para mayores detalles ingresar a: www.ine.gov.ve

12 Para mayores detalles ingresar a: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php

del año 2010, manifestando un incremento del 16% respecto al semestre anterior.

Según estos cálculos, no se conoce con exactitud la verdadera tasa de desempleo formal en Venezuela, pero no resulta difícil imaginar que se encuentra en elevados niveles, ya que la tasa de desocupación oficial está reflejando sólo el porcentaje de población económicamente activa que no está ubicada ni en el sector formal ni en el informal de la economía, y ya se conoce que el sector informal ocupa más del 40% de la masa trabajadora, según las cifras aportadas por Díaz y Corredor (2008), situación realmente preocupante y merecedora de un profundo análisis económico por parte de los entes públicos competentes.

De acuerdo al planteamiento anterior, fácilmente puede intuirse que Venezuela ha asumido y continúa asumiendo un elevado costo de oportunidad al tratar de fortalecer la relación entre: educación, empleo y renta desde el nivel central de gobierno, por lo cual, se impone la necesidad de incluir un enfoque de eficiencia económica en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas en el campo laboral y su vinculación con el nivel de desarrollo, a través de la visión local de desarrollo económico y el concepto de Agencias de Empleo como factor motorizante del mismo.

4. Desarrollo Local

Cuando se piensa en Desarrollo Local, se hace alusión a un proceso interdisciplinario, democrático y transparente en la toma de decisiones, con un elevado nivel de participación ciudadana y rigurosos sistemas

de control y responsabilidad social en la rendición de cuentas, de un proceso que diseña, ejecuta y controla políticas públicas a nivel microeconómico, con el ánimo de fomentar el crecimiento y el desarrollo de una determinada localidad, con base en sus potencialidades económicas, respetando el factor cultural propio de la región y su medio ambiente.

Esta particular visión de planificar el desarrollo desde la base, dentro de un marco jurídico descentralizado y con garantía de transparencia en la planificación, ejecución y control de las políticas públicas, se ha traducido en destacadas experiencias exitosas a nivel internacional, especialmente en algunos países de la Unión Europea, en los que los entes locales gestionan un presupuesto global superior al de la administración central. (Bellón, 2002)

En este sentido, Sánchez (2007), establece una gran diferencia en la caracterización artesanal y ceremonial del concepto de Desarrollo Local, en relación con la inclusión o no del interés general del colectivo en los planes de desarrollo. Argumenta que si el proceso participativo no funciona adecuadamente, se estaría ante una configuración deficitaria del interés general, que daría origen a una caracterización meramente ceremonial del Desarrollo Local. Es por ello que, la participación ciudadana en el proceso de desarrollo debe ser espontánea, clara, transparente, sin presiones de ningún tipo y dentro de un marco de aprendizaje colectivo al emitir opiniones o realizar cualquier sugerencia o reclamo.

Siendo la participación ciudadana el elemento esencial del Desarrollo Local, vale

la pena profundizar un poco la naturaleza de este proceso social. En este sentido, Cunill (1991), citada por Rodríguez (2007, p. 3), establece una distinción fundamental entre los conceptos de participación ciudadana y participación comunitaria, señalando que no son sinónimos. Al respecto, considera esta autora, que la participación ciudadana “se refiere a aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil, a partir de la cual, estos últimos penetran en el Estado”. Por otra parte, la participación comunitaria “supone una relación con el Estado, pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de las acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata”. Este planteamiento lleva a Rodríguez (2007) a afirmar que, todas aquellas políticas dirigidas a los sectores populares, que no conlleven penetración del Estado por parte de la sociedad civil organizada, ni trasciendan la atención inmediata de sus problemas, no constituyen expresión de participación ciudadana, sino de participación comunitaria, ya que según la anterior autora, el elemento fundamental de aquella es la autonomía en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas por parte de la sociedad organizada.

En este mismo orden de ideas, considera García-Guadilla (1989), citada por Rodríguez (2007), una importante distinción entre estos dos conceptos, argumentando que la participación ciudadana implica incluir la posibilidad de la sociedad civil organizada de incidir en la toma de decisiones de sus localidades, en un ámbito

de libertad y autonomía política y financiera. Al contrario, la participación comunitaria implica un proceso liderado por el Estado, que tiene como objetivo absorber las reivindicaciones de la sociedad civil mediante la alteración de las condiciones de vida, pero, sin transformar las relaciones de poder.

Afirma Kliksberg (2006, p.23), referenciado por Rodríguez (2007, p. 5), que

la participación ciudadana se manifiesta cuando la sociedad civil, con sentido de identidad e intención expresa, influye (penetra, incide, accede) en la dirección de la política pública. En otras palabras, estamos hablando de una comunidad pensando y decidiendo, por sí sola, qué es lo que más le conviene. Tratando de no ser manejada por agendas que no sean las suyas, y no conformándose con meras promesas, sino, manteniendo un control social sobre la implementación de las políticas.

La visión tan particular del diseño, ejecución y control de las políticas públicas que expresa la conceptualización del Desarrollo Local, marca una gran diferencia conceptual y estructural respecto al diseño de naturaleza centralista de las mismas, ya que en el primer caso el diseño se desarrolla desde abajo hacia arriba, atendiendo al principio de subsidiariedad¹³ en un sistema de gobierno descentralizado, evitando la imposición de criterios, opiniones y soluciones desde el nivel central a través de políticas macroeconómicas que no responden a los requerimientos y características específicas de cada localidad, ya que de lo contrario, las localidades se convertirían en verdaderas agencias operativas del nivel central de gobierno.

13 En un sentido amplio, el principio de subsidiariedad en el campo de la Hacienda Pública, hace referencia a la atribución de responsabilidades a organizaciones ubicadas en un nivel intermedio e inferior de gobierno (tareas, funciones, capacidad de decisión), cada vez más cercanas al ciudadano, en reconocimiento de sus potencialidades y en concordancia con objetivos de la estructura ubicada en el nivel superior, justificándose la intervención de éste, sólo cuando el nivel inferior de gobierno se muestre incapaz de cumplir las citadas responsabilidades. Matheus y Romero (2008)

4.1. Las Agencias de Empleo y el Desarrollo Local.

Las agencias de empleo local surgieron en Europa a mediados de los años 70 (Calvo, s.f.) como instrumentos para promocionar incentivos y articular mecanismos, mediante los cuales las administraciones públicas locales actuasen como impulsoras del Desarrollo Local, logrando la reducción del desempleo y el mantenimiento de la población. De acuerdo con estas necesidades, se crea la figura de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), como trabajadores contratados por las respectivas corporaciones locales¹⁴. La mayoría de los agentes de empleo cuenta con el apoyo de las administraciones locales en diversos campos: servicios técnicos y asesoramiento, cursos de formación y reciclaje profesional, así como en la colaboración y puesta en marcha de nuevos incentivos y proyectos en el colectivo local.

La Unión Europea prontamente se dio cuenta del éxito de este mecanismo que fue aislado y particularizado en sus inicios, pero más tarde lo tomó como una de las principales políticas públicas de empleo a nivel global, integrando estas actuaciones parciales en la promulgación de la *Estrategia Europea para el Empleo (EEE)*, e incluso potenciándolas aún más al otorgarles un papel fundamental a los servicios municipales de empleo en el proceso de búsqueda del equilibrio a nivel microeconómico.

Es así como estos servicios municipales de empleo: Agencias de Empleo y Desarrollo Local (ADL), se han convertido en una pieza de dinamización y crecimiento fundamental

para cualquier territorio. Estas agencias en la mayoría de los casos cumplen una serie de tareas muy especializadas, pero, su primordial objetivo es fomentar el nivel de empleo en cada región, por lo que sus actividades se orientan básicamente al diseño y fomento de proyectos pertinentes en cada región, desde el ámbito social, cultural y ecológico, para lo cual requiere implementar planes de formación especializada que garanticen la inserción del colectivo desempleado en el manejo y control de los mismos.

Como bien lo señala Calvo (s.f., p. 2), la figura de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local

responden a una necesidad planteada por la situación socioeconómica vivida en las décadas de los años setenta y ochenta, en la que la fuerte crisis generada a todos los niveles, obligó a asumir nuevos planteamientos, estableciéndose nuevas perspectivas que permitieron obtener una visión más amplia, adaptada y cercana a la realidad del municipio. El Agente de Empleo del Desarrollo Local, desde su posicionamiento de cercanía a la situación sobre la que actúa, se convierte en la herramienta más idónea para mejorar el nivel de bienestar social de la localidad.

Tal planteamiento quizás sea el que reviste mayor importancia para el fomento del Desarrollo Local, pues esgrime el famoso principio de la subsidiariedad del sistema federal como forma de gobierno. Este principio constituye la base o fundamento de cualquier política pública que se pretenda diseñar y poner en marcha, ya que las mismas se diseñan en función de un riguroso diagnóstico de las

¹⁴ Estas corporaciones pueden adoptar carácter público o privado. Cuando adoptan carácter público actúan como soporte técnico de la Administración Pública, representando espacios profesionales, desde donde se organizan y coordinan los recursos para emprender el proceso de Desarrollo Local, según Sánchez (2002), referenciado por Villar (2007).

necesidades del colectivo local, realizado con personas que viven la problemática y conocen mejor que nadie sus necesidades, sus requerimientos, pero también sus costumbres y valores en un momento dado. Es por ello, que tal mecanismo constituye en esencia la mejor manera de acercar el poder a la población, como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 158¹⁵, o la mejor manera de tomar las decisiones lo más cerca posible de la sociedad, como lo argumenta el principio de la subsidiariedad.

4.2. Experiencias exitosas de Agencias de Empleo a nivel internacional

Dentro las experiencias más exitosas en el mundo, Villar (2007) destaca las siguientes: a). El caso italiano, en el cual, estas instituciones desde la década de los 80, han apuntalado los centros de servicios empresariales, promovidos conjuntamente por los gobiernos locales, las cámaras de comercio y las asociaciones sindicales, conformando estructuras intermedias entre el nivel nacional y local de gobierno, especialmente en las regiones de mayor desarrollo, contribuyendo ampliamente al fomento del empleo y a la coordinación de las políticas empresariales diseñadas para tal fin. Ya en la década de los noventa, el éxito alcanzado por las Agencias de Empleo Local, estimuló la sanción de una Ley Especial por parte del poder legislativo que las fortaleció como instrumentos idóneos para promover el desarrollo, la innovación y la competitividad empresarial, llevando posteriormente al surgimiento de los denominados distritos industriales, entre otros logros. b). El caso del

mundo anglosajón (Estados Unidos, Australia, Inglaterra e Irlanda del Norte), en donde la amplitud de funciones desempeñadas por las Agencias de Empleo Local, van desde las tareas de capacitación y reclutamiento laboral, fortalecimiento del espíritu emprendedor, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fomento de empresas incubadoras y parques industriales, promoción turística e industrial a nivel regional, hasta el desarrollo de clusters industriales, entre otras, las cuales se han traducido en un fuerte aval del crecimiento del nivel de empleo y el Desarrollo Local.

Continua afirmando Villar (2007), que a nivel de América Latina en general, las Agencias de Empleo Local surgieron en los años 90, producto de una estrategia implementada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como instrumento privilegiado para la generación de empleo e ingresos a través de la promoción empresarial. Dentro de las experiencias exitosas más destacadas, señala Casanova (2004), las siguientes: a). El programa Aprender Trabajando (PAT) en Buenos Aires, desarrollado a partir de proyectos innovadores presentados por algunas escuelas de distintas localidades y que posteriormente fue asumido a nivel nacional por la Secretaría de Educación Argentina en coordinación con los distintos gobiernos locales, generando excelentes resultados, al elaborar y ofertar en el mercado una amplia variedad de productos de alta demanda, no solo a nivel local, sino nacional e internacional. b). El Polígono Industrial Don Bosco (PIDB) en El Salvador, organización educativa de carácter privado creada en 1986 e integrada por empresas cooperativas conformadas por las comunidades aledañas al

15 Artículo 158: "La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales".

Colegio Don Bosco. Dado el éxito alcanzado en diversas áreas de la mecánica, el aluminio, el plástico y la carpintería, entre otras, surge en 1992, la Fundación Salvadoreña de Educación y Trabajo (EDYTRA) como unidad de proyectos, y más tarde, en 1993, el Instituto Técnico Obrero Empresarial (ITOE), que desde entonces apuntala el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB), convertido actualmente en un centro de innovación empresarial con excelentes resultados en la generación de empleo a nivel local y nacional. En virtud de tan exitosa experiencia, el gobierno municipal junto con las comunidades está organizando actualmente la creación del Centro Salvadoreño de la Pequeña Empresa para el Desarrollo (CESPED), con el ánimo de ofertar servicios de elevada calidad en diversas áreas, a objeto de integrar a todas las fuerzas productivas de la localidad y, c). El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), surgido en 1942 en la población de Santa Catarina en Brasil, que actualmente representa uno de los más importantes polos nacionales de generación y difusión de conocimiento aplicado al desarrollo industrial del país sureño. Lo que inicialmente constituyó una iniciativa local, apoya en la actualidad a 28 sectores de la economía brasileña, a través de la formación de recursos humanos y la prestación de servicios especializados, con excelentes resultados en la generación de empleo de calidad, no solo a nivel local, sino nacional, a través de la creación y puesta en marcha de incubadoras de empresas de base tecnológica en distintas ciudades del país.

5. Bases jurídicas para la implementación de un Plan de Desarrollo Local apuntalado en un adecuado proceso educativo en el marco del sistema de gobierno multinivel venezolano

Venezuela es un Estado Federal, descentralizado, como bien lo expresa su carta magna de 1999 en el artículo 4¹⁶, lo cual constituye el sustento jurídico para impulsar el Desarrollo Local como fundamento del desarrollo nacional en un país que cuenta con suficientes potencialidades económicas, de infraestructura y culturales en múltiples y variadas áreas.

La estructura organizativa del Estado multinivel venezolano comprende tres niveles de gobierno: el gobierno central o estatal, el gobierno regional o estatal (gobernaciones) y el gobierno local o municipal (alcaldías). El gobierno local o municipal siempre ha contado con un mayor número de competencias cedidas por el poder central respecto al gobierno regional, lo cual data desde la época colonial. No es sino a partir de los años ochenta, cuando se comienza a sentir los efectos perversos de un fuerte centralismo en Venezuela, producto de la anquilosada crisis de liderazgo que enfrentaron los dos principales partidos políticos que dirigieron los destinos del país por más de cuarenta años¹⁷. Producto de la presión social de una colectividad que reclamaba mayor participación en la toma de decisiones para solucionar sus graves problemas, fue que en 1989 el gobierno

16 Artículo 4: "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución y se rige por los principios de integridad, territorialidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad"

17 Estos dos partidos políticos son: Acción Democrática (AD) fundado en 1941 por Rómulo Betancourt y COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente) fundado en 1946 por Rafael Caldera.

nacional decidió promulgar la famosa *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD)*, con el ánimo de desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa y política delimitando las competencias entre el poder nacional y los estados.

Esta ley constituye la base fundamental del proceso de descentralización en Venezuela que progresivamente debió ser mejorada, adecuándola a la realidad del país. Tal planteamiento obedece al hecho de que en la misma, el poder central cede casi en su totalidad funciones administrativas al nivel regional de gobierno, pero no se le otorga la suficiente autonomía en la toma de decisiones. Igualmente, debe resaltarse que al unísono que se aprobaba en el Congreso Nacional Venezolano la *LOD*, se promulgaban también dos leyes que por primera vez permitían la elección directa de los gobernadores¹⁸ y alcaldes¹⁹, como una muestra de acercamiento del poder a la sociedad organizada, en medio de la grave crisis de gobernabilidad que envolvió al país en las décadas de los años setenta y ochenta.

5.1. Marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, en relación con el fomento e incentivo del Desarrollo Local y las políticas de empleo

Dentro de las principales competencias cedidas por el poder central al poder regional, vale la pena destacar las siguientes, previstas en la *LOD*:²⁰ La planificación, coordinación y

promoción de su propio desarrollo integral, la protección de las comunidades indígenas preservando su tradición cultural y sus derechos, la educación en sus diversos niveles y modalidades, la cultura en sus diversas manifestaciones, los servicios de empleo, la formación de recursos humanos y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional y de bienestar de los trabajadores, entre otras.

Como puede observarse claramente, en la *LOD* se ceden competencias muy específicas relativas a la promoción del desarrollo integral de cada región, la educación en sus diversos niveles y modalidades, los servicios de empleo, la cultura en sus diversas manifestaciones, la formación de recursos humanos, etc., pero de manera mancomunada con el poder nacional y las leyes nacionales vigentes en cada materia específica. En ningún momento la mencionada ley hace referencia a la autonomía propia de cada ente regional en el diseño, ejecución y control de las materias cedidas.

En cuanto a las competencias atribuidas al municipio venezolano en materia de Desarrollo Local y generación de empleo, la Constitución Nacional de 1999 prácticamente recoge las mismas disposiciones establecidas en la *Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)* de 1989 respecto a la naturaleza del poder municipal²¹, al establecer en su artículo 168: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley...” No obstante, a partir del año 2005, a

18 Esta ley es la denominada *Ley sobre elección y remoción de gobernadores de estado*, según Gaceta Oficial N° 4.086 del 14 de abril de 1989.

19 Esta ley es la denominada *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, según Gaceta Oficial N° 4.109 del 15 de junio de 1989.

20 Artículo 4 de la *LOD*.

21 Esta materia está definida en el Artículo 3 de la *LORM* de 1989.

través de la modificación de la LORM, que ahora se denomina Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), se incorpora la participación ciudadana y el control social en la definición y ejecución de las políticas públicas locales, como claramente queda establecido en su Artículo 2²². Por otra parte, la Constitución Nacional en su Artículo 178 establece las competencias del municipio venezolano²³, dentro de las cuales, las referentes al desarrollo local son las siguientes: la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios y, la promoción de la participación y el mejoramiento en general de las condiciones de vida de la comunidad.

Notoriamente se observa que a nivel constitucional existe un claro mandato a que los gobiernos regionales y locales estimulen el Desarrollo Local, para lo cual implícitamente se requiere de planes y proyectos que fomenten el nivel de empleo en cada región. Sin embargo, la nueva *Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)* del año 2005, amplía un poco más las atribuciones locales en el ámbito del Desarrollo Local y el estímulo al nivel de empleo. En este sentido, en su artículo 60, establece: “Cada municipio, según sus particularidades, tendrá un plan que contemple la ordenación y promoción de su desarrollo económico y social, que incentive el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad municipal”, y posteriormente en el artículo 70, señala: “Los municipios están en la obligación de estimular la creación

de empresas de economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Así mismo, promoverán la constitución de empresas autogestionarias y cogestionarias, para facilitar la participación de los trabajadores y las comunidades, a fin de garantizar la participación ciudadana en la gestión municipal”. En el título referido a la participación protagónica en la gestión local, se destaca la gran importancia que reviste el grado de participación ciudadana para impulsar el proceso de Desarrollo Local, específicamente en el Artículo 250²⁴. Dentro de esta misma óptica señala en el artículo siguiente, la importancia del factor educativo dentro de los planes de Desarrollo Local: “... los ciudadanos tienen derecho a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo económico y la consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos...”. Artículo 251.

Del análisis de las competencias atribuidas a los gobiernos regionales y locales, se puede apreciar que existe una legislación amplia y concreta que fomenta el Desarrollo Local, así como el apoyo a los procesos de formación educativa y a la creación de nuevas empresas, que estimulen la más amplia participación del colectivo social.

Si bien es cierto que no existe una política pública específicamente orientada al fomento del empleo a nivel de localidades en concordancia con la idea del Desarrollo

22 Artículo 2: “Las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”

23 Estas competencias están definidas en forma textual en el Artículo 56 de la LOPPM de 2005.

24 Artículo 250: “La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal, es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo, tanto individual como colectivo dentro del municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna”.

Local, si debe destacarse el elevado grado de importancia que ha tomado el concepto de participación ciudadana en este sentido. A los fines de fortalecer la labor municipal en cuanto a la planificación y promoción del Desarrollo Local, se sancionó en el año 2002 la *Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP)* a objeto de incorporar el concurso de las comunidades organizadas al proceso de planificación pública que llevan a cabo las municipalidades, cuyo objetivo queda definido en su Artículo²⁵.

Sin embargo, en virtud de la poca eficacia que este instrumento legal aportó a la participación ciudadana, la actual administración, aprobó el 10 de abril de 2006, una nueva ley que potencia aún más la participación ciudadana y el Desarrollo Local, llamada *Ley de los Consejos Comunales (LCC)*, pero con una característica distintiva muy importante respecto a la anterior normativa, cual es su notable carácter centralista, ya que asume competencias propias de la municipalidad definidas con carácter constitucional, que son ahora manejadas directamente por la Presidencia de la República en perjuicio del poder municipal y de las asignaciones presupuestarias que por ley le corresponden a los municipios venezolanos. Esta ley establece claramente en su artículo 1: “La Ley de los Consejos Comunales tiene por objeto crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”. En su artículo 2,

amplía su objetivo general: “Los Consejos Comunales... son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades...”.

Dentro de las principales atribuciones que el gobierno central le establece a los Consejos Comunales, las cuales son ejercidas por la llamada Asamblea de Ciudadanos como máxima instancia decisoria (conformada por los habitantes de la comunidad mayores de 15 años), se destacan las siguientes²⁶: aprobar las normas de convivencia de la comunidad, aprobar los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunal, aprobar el plan de desarrollo de la comunidad, aprobar los proyectos presentados al Consejo Comunal en beneficio de la comunidad, así como la integración de proyectos para resolver las necesidades afines con otras comunidades e instancias de gobierno, bajo la orientación sostenible y sustentable del desarrollo endógeno, ejercer la contraloría social, adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria, elegir los integrantes de la comisión promotora, entre otras.

Claramente se aprecia que además de destacar la participación ciudadana en alto grado y la contraloría social, se incluye el término Desarrollo Endógeno como sinónimo de Desarrollo Local y se apunta a un campo social más micro, como es la comunidad, respecto a las leyes anteriores.

25 Artículo 2: “El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....”.

26 Artículo 6 de la LCC.

Mucho se ha discutido en Venezuela sobre la naturaleza de esta ley, pues para gran parte de la sociedad organizada adopta un carácter centralista²⁷, en lugar de apoyar el proceso de descentralización iniciado en 1989. Tal planteamiento cobra mayor importancia en los círculos académicos y en el grueso sector de la población que se opone a la filosofía política del gobierno actual. Se critica que la misma resulta excluyente al no incorporar grupos sociales no adeptos al gobierno y el carácter discrecional con que son asignados los recursos a las comunidades por parte de la Presidencia de la República, lo cual hace que no haya ningún viso de autonomía en el manejo de los recursos orientados al llamado Desarrollo Endógeno de las Comunidades.

6. Las Agencias de Empleo como factores dinamizadores del Desarrollo Local: factibilidad de su implementación en Venezuela

Como se desprende del análisis realizado a los principales instrumentos jurídicos que rigen la distribución de competencias por niveles de gobierno en Venezuela, puede argumentarse que se cuenta con un basamento legal que sustenta plenamente la puesta en marcha de una política de empleo local apuntalada en el instrumento de las Agencias de Empleo, a objeto de dinamizar los planes de Desarrollo Local, máxime cuando las políticas de empleo asumen un rango constitucional, como bien lo estipula la Constitución Nacional en su artículo 87²⁸.

Una vez precisado el piso jurídico, se puede comenzar a plantear el tema en estudio, especialmente partiendo del artículo 4, 8° de la *LOD* que destaca la cesión del poder central a los gobiernos regionales de los servicios de empleo; así como la planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral de cada región. Igualmente, el artículo 60 de la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)*, le atribuye a cada municipio, según sus particularidades, “la ordenación y promoción de su desarrollo económico y social”, así como “el incentivo al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad municipal”. En este sentido, es fácilmente plausible el diseño y puesta en marcha de una política de empleo local basada en las Agencias de Empleo como factor motorizante del desarrollo, en concordancia con la obligación municipal de estimular la creación de empresas de economía social, tales como: cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas que prevé la *LOPPM* en su artículo 70.

Sin embargo, la situación venezolana es muy particular en relación con el fomento del Desarrollo Local, pues a pesar de contar con un marco jurídico adecuado y acorde para su puesta en marcha, ha faltado y sigue faltando voluntad política para incorporar los correctivos necesarios que hagan eficientes las administraciones locales en este campo.

Es característica fundamental la gran ineficiencia que agobia todos los niveles de gobierno: local, regional y central en el

27 El carácter centralista de esta norma jurídica queda expresado en la adscripción de los Consejos Comunales a la Comisión Local Presidencial del Poder Popular (artículo 20), la cual es coordinada, orientada y evaluada por la Comisión Nacional Presidencial del poder popular designada por el Presidente de la República, según lo establecido en su artículo 30.

28 Artículo 87: “Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y que le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La ley adoptará medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca”.

diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas de fomento al Desarrollo Local, observándose que no existen políticas de empleo concretas en ningún nivel gobierno, pese a que el ordenamiento jurídico vigente así lo exige. Hay que resaltar también el elevado desinterés social por hacerle seguimiento a los planes ejecutados por las autoridades y la minúscula participación ciudadana en exigir que se le rindan cuentas de los resultados de la inversión y gasto de sus recursos. Tal situación de dejadez y poco interés por lo público en Venezuela podría ser explicada en forma aproximada por la abundancia de recursos petroleros, la profunda división política existente actualmente en el conglomerado social y el carácter de exclusión social que algunos planes llevan consigo.

Con base en esta realidad, se impone con premura el diseño de una verdadera política de empleo a nivel nacional basada en el fomento del capital humano como eje central, que acoja entre sus objetivos fundamentales el fomento de las Agencias de Empleo a nivel local, para lo cual, las bases jurídicas están dadas, faltando solo un proceso de concientización social que se traduzca en una verdadera fuerza de presión a las autoridades competentes (a nivel local, regional y nacional) en función de la reivindicación de sus derechos, motorizando de esta manera un desarrollo económico alternativo al sustentado únicamente en los ingresos petroleros.

La implementación del mecanismo de las Agencias de Empleo Local, inicialmente podría comenzarse a nivel de los gobiernos municipales, como bien lo señalan algunos autores²⁹, contratando personas expertas

en Desarrollo Local que podrían asesorar en principio el diseño de los planes de desarrollo de la municipalidad, incluyendo el plan de desarrollo urbano. La manera de gestionar estas unidades, puede ser de distintas maneras, contratando los servicios particulares de personas expertas, equipos multidisciplinarios, empresas o creando una unidad especial bajo su dependencia y gestionarla por su propia cuenta (artículo 69 de la *LOPPM*). También podrían ser puestas en marcha por los gobiernos regionales (governaciones) como bien lo estipula la *LOD* al cederles los llamados servicios de empleo. No obstante, por ser el municipio la unidad política primaria de la organización nacional (artículo 168 de la Constitución Nacional), luce más adecuado que en principio sea la municipalidad el ente que ponga en marcha este novedoso mecanismo de política pública. Posteriormente podría lograrse un convenio con los gobiernos regionales para operar en forma mancomunada tales agencias. No obstante, en caso de ser el municipio quien inicie su implementación, previamente debe solicitar la transferencia de tal competencia a los gobiernos regionales, como claramente lo señala el artículo 58 de la *LOPPM*, ya que la competencia de los servicios de empleo está atribuida directamente a aquellos.

Sería apropiado que fueran los gobiernos municipales quienes dieran inicio a este proyecto, porque los alcaldes cuentan con un importante instrumento jurídico de planificación, como lo es la *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP)*, donde se podría perfectamente planificar los requerimientos de mano de obra que se demandarán cada año en función de los planes

29 Entre estos autores se ubica a Calvo P, Ricardo. (s.f.). *La importancia de contar con un servicio local de empleo con garantías*, disponible en: <http://www.adlypse.org/docs/documentos/OPINION.pdf>

y proyectos aprobados. De esta manera, se tendría el diagnóstico básico de las necesidades de este insumo y se iniciaría el diseño de una política de empleo que comience a formar profesionalmente tales recursos en diversas áreas muy especializadas, en función del nivel de desempleo existente al momento de su elaboración en cada localidad.

Una vez aprobada su creación por las autoridades locales se le debe ofrecer mayor apoyo y confianza en todos los sentidos: técnico, financiero y logístico para garantizar el éxito de su gestión. Tal unidad podría ser considerada como la principal gerencia de asesoría y apoyo en la toma de decisiones por parte de las autoridades locales a nivel organizativo.

El trabajo dinámico y tesonero de esta unidad mantendría actualizada toda la información del mercado laboral de la localidad, específicamente el volumen de desempleo vigente, así como las diversas oportunidades de empleo disponibles y sus requerimientos. Igualmente, es crucial su asesoría y apoyo en el diseño, ejecución y control de nuevos proyectos a desarrollar y el estímulo a la emprendeduría de nuevos negocios y empresas locales. Dado que el nivel de formación profesional que se pueda llegar a requerir en este proceso planificado de empleo, puede ir desde el más simple hasta el más complejo, debería preverse la posibilidad de establecer convenios con las universidades de cada localidad para que presten su apoyo y asesoría. De esta manera, se estaría poniendo en práctica el principio fundamental de la Teoría del Capital Humano esbozada por Theodore W. Schultz en 1960, al postular una relación empírica entre: formación, empleo y renta y, por ende desarrollo económico, pero desde el nivel microeconómico.

7. A manera de conclusión

Partiendo de la idea básica postulada por la teoría del capital humano, de que existe una fuerte asociación estadística entre las variables: formación, empleo y renta que indudablemente debe conducir a un mayor nivel de desarrollo económico, se ha planteado en este artículo la idea de incorporar la figura de las llamadas Agencias de Empleo y Desarrollo Local como factor dinamizador del nivel de desarrollo en el ámbito regional, al caso venezolano y se ha llegado a develar que existe el basamento legal suficiente para su implementación.

Como se desprende de los análisis anteriores, Venezuela cuenta con un amplio y diversificado basamento legal que perfectamente da cabida a la puesta en marcha de las Agencias de Empleo y Desarrollo Local, encajando perfectamente en el destacado peso que la Constitución Nacional y el conjunto de leyes orgánicas que sustentan el proceso de descentralización les otorgan a la participación ciudadana y a la contraloría social como principios básicos para la asignación eficiente de recursos a través de las distintas políticas públicas, lo cual constituye el aporte fundamental de este trabajo. Sin embargo, se requiere con urgencia la definición de una política de empleo eficiente a nivel nacional sustentada en la teoría del capital humano, que englobe y apoye el fomento de las Agencias de Empleo a nivel local. Es cierto que en los actuales momentos, luce un poco difícil tal planteamiento en virtud del elevado grado de polarización política que prevalece en el país y el fuerte acoso financiero que el actual gobierno le está propinando al proceso de descentralización, sin embargo, ello no impide que se comience a presionar

desde las localidades por nuevos mecanismos generadores de empleo de calidad, frente al gran porcentaje de empleo informal que muestran las cifras oficiales a nivel nacional. Se trata de comenzar un verdadero proceso de concientización social de manera paulatina y progresiva en el tiempo, que logre imponer la figura de las Agencias de Empleo Local como instrumento idóneo de las políticas públicas de carácter nacional en el campo laboral, pues aún existe un fuerte basamento legal para el logro de tal objetivo.

En virtud de la clara factibilidad de su implementación, se recomienda analizar detalladamente la idea y los beneficios sociales de un proceso planificado de empleo a nivel local o regional, promocionar la idea, discutirla y analizarla con la sociedad civil y con las diversas autoridades, a fin de que vaya tomando importancia en la comunidad. Tal proceso debe ir apoyado por el análisis de las diversas experiencias a nivel internacional y los excelentes resultados que ha generado en algunos países europeos y latinoamericanos.

Bibliografía >>

- Asamblea Nacional (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. *Gaceta Oficial* N° 4.153. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ve/>
- Asamblea Nacional (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 36.860. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ve/>
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial* N° 37.463. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ve/>
- Asamblea Nacional (2006). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 38.424. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ve/>
- Asamblea Nacional (2006). Ley de Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* N° 5.806. Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ve/>
- Bellón, D. (2000). *Boletín para los promotores de incentivos locales de empleo, formación e innovación*. Islas en la Red. España. Disponible en <http://personales.mundivia.es/dbs/mensaje2.htm>
- Calvo P., Ricardo (s.f.). La importancia de contar con un servicio local de empleo con garantías. *Cuadernos de Administración Local*. Madrid, España. Disponible en <http://www.adlypse.org/docs/documentos/OPINION.pdf>
- Cano Gamboa, Carlos A; Muñoz Mora, Juan C. y Mesa Aristizábal, Manuel M. (2009). *El mercado laboral colombiano. Análisis desde la teoría de la señalización*. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2009/Se%F1alizacionenMercadoLaboral.pdf>

- Cárdenas, Nersa (2002). El Desarrollo Local: su conceptualización y procesos. *Revista Provincia* N° 8, enero – junio. pp. 53-56. Editada por la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Disponible en http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23292/1/nersa_cardenas.pdf
- Casanova, Fernando (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Montevideo, Uruguay: Editorial CINTERFOR. Disponible en <http://www.cua.uam.mx/biblio/ueas10-P/ueaarticulos/DesarrolloLocalTejidosProductivos.pdf>
- Diálogo Social (2004). *Competitividad, empleo estable y cohesión social*. Comunidad Autónoma de Extremadura. España. Disponible en: <http://www.coeba.es/Di%C3%A1logo%20social/20071008%20Dialogo%20Social.pdf>
- Diario El Nacional: 24/08/10. Versión digital. Sección de Economía. La tasa de desempleo en Venezuela subió a 8,7% en el mes de Julio. Caracas, Venezuela. Disponible en http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=term/431/Economía
- Díaz de Ipaguirre, Ana Mercedes (2009). *La gestión compartida Universidad – Empresa en la formación del capital humano. Su relación con la competitividad y el desarrollo sostenible*. (Tesis Doctoral). Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Núcleo Regional de Postgrado Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.eumed.net/tesis/2009/amdi/indice.htm>
- Díaz G, William y Corredor C, Melvy (2008). *Evolución de la economía informal en Venezuela*. Observatorio de la Economía Latinoamericana. Revista Académica de Economía. Disponible en <http://eumed.net/cursecon/ecolat/ve/2008/dgcc2.htm>
- Feito Alonso, Rafael (2001). *Teorías sociológicas de la educación*. Universidad Complutense de Madrid. España. Disponible en <http://perso.gratisweb.com/carlosmanzano/Feito.htm>
- García-Guadilla, María Pilar (2007). *El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales*. Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.nodo50.org/ellibertario/PDF/consejoscomunlaes.pdf>
- Infoisla La Palma (s.f.). *Agencias de Empleo*. Isla de La Palma. España. Disponible en http://www.infoisla.org/empleo/agencias_de_empleo.htm
- Jover T., Daniel (s.f.). Mesa redonda: *Transformación del mercado de trabajo: repercusiones para el ciudadano*. Disponible en <http://www.empleoenred.org/Congreso/Ponencias/PonenciaDanielJoverTorregrosa.pdf>
- Junta de Extremadura. Consejería de igualdad y empleo (s.f.). *Formación de empleo y orientación laboral*. Comunidad Autónoma de Extremadura. España. Disponible en <http://www.empleaextremadura.com>
- Matheus, Milagros y Romero, Elena (2008). *Siguiendo la vía de la Reforma Constitucional en Venezuela: ¿Hacia tendencias centrípetas o centrífugas?* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Disponible en <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci>

- Mochón, Francisco (1993). *Economía: teoría y política*. III Edición. Madrid, España: Editorial McGraw-Hill.
- Montilla, José (2008). Desarrollo Local y Empleo. *Revista La Factoría*. Cataluña, España. Disponible en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/montill1.htm>
- Moreno B, José Luis (1998). *Economía de la Educación*. Madrid, España: Ediciones Pirámide S.A.
- Morillo Moreno, Marysela C. (2006). Análisis del mercado laboral venezolano. *Revista FERMENTUM*. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Disponible en www.saber.ula.ve
- Oliveros B., Luis. (s.f.). *El desempleo en tiempos de revolución*. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2006c/200/2t.htm>
- Pulido, David; Díaz, Juan y Hernández, Ricardo (2005). *La teoría económica institucional: el enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas*. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=2&t=David+Urbano+Pulido&td=todo>
- Provincia de Cuenca (s.f.). *Agencias de Empleo y Desarrollo Local*. España. Disponible en <http://www.dipucuenca.es/pdp/secdeslocal/agempleo.htm>
- Rodríguez M., Magali y Morales G., Teo (2007). *Estructura Organizativa del Desarrollo Local en Canarias, en Teoría y Práctica del Desarrollo Local en Canarias. Manual para Agentes del Desarrollo Local y Rural*. Editado por la Federación Canaria de Desarrollo Rural. Islas Canarias, España.
- Rodríguez V., Juan Carlos (2007). *Poder comunal, planificación y participación en Venezuela. ¿Un sistema de planificación participativa?* Departamento de Planificación Urbana. Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela. Disponible en http://www.linesofflight.net/work/consejos_comunales_sic.pdf
- San Román (2004). *La teoría institucionalista y el desarrollo económico*. (Tesis de Licenciatura). Pontificia Universidad Católica de Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/biblioteca/biblioteca-digital/tesis/tesis-de-grado/>
- Sánchez G., Juan (2007). *Caracterización Instrumental del Concepto de Desarrollo Local, en Teoría y Práctica del Desarrollo Local en Canarias. Manual para Agentes del Desarrollo Local y Rural*. Islas Canarias, España: Editado por la Federación Canaria de Desarrollo Rural.
- Torres S., Gerardo (2005). Políticas de empleo y la transformación de los mercados de trabajo en México. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Universidad Central de Venezuela. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=17731108>
- Torres López, Juan y Montero Soler, Antonio (2005). *Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia*.
- Villar, Alejandro (2007). Políticas municipales para el desarrollo económico – social. Revisando el desarrollo local. Buenos Aires, Argentina: Editorial CICCUS. Disponible en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos>