

Funcionamiento y Perspectivas a corto y mediano plazo del Servicio Nacional de Empleo en Venezuela*

María Eugenia Fernández

Becaria Académica. LUZ-CIELDA. Apartado Postal 526. Maracaibo-Venezuela.

Resumen

El Servicio Nacional de Empleo consiste en un conjunto de oficinas públicas destinadas a facilitar la búsqueda de empleo, la autocolocación y capacitación de las personas que han perdido su trabajo o que nunca han estado incorporadas al mercado laboral. La organización de este servicio ha sido objeto del Convenio No. 88 de la O.I.T. y su constitución y funcionamiento debe formar parte de las actividades que en materia de política nacional del trabajo los gobiernos ponen en práctica, sin embargo, en algunos

países aún no se ha establecido o es de muy reciente creación.

En Venezuela, este Servicio se encuentra adscrito al Ministerio del Trabajo, y cuenta con una red constituida por veintisiete Agencias de Empleo distribuidas en todo el territorio nacional. Las normas legales reguladoras del servicio, su organización administrativa, los principales problemas que confronta y las posibilidades de mejoramiento, serán algunos de los aspectos a tratar en el presente trabajo.

Palabras Claves: Empleo, Servicio Nacional de Empleo, Política Nacional del Trabajo.

* Este Trabajo forma parte de un Proyecto de Investigación financiado por el CONDES.

Functioning and Short and Middle-Range Perspectives for Employment Services in Venezuela.

Abstract

The National Employment Service consists of a network of public offices destined to facilitate the search for employment, self-placement and re-training of people who have lost their jobs or who have never been incorporated into the work force. This service was organized under Covenant No. 88 of the IOW and its constitution and functioning should form part of the activities in the area of national work policies which governments put into practice; however, in some countries

this has still not happened or is a recent occurrence. In Venezuela this service is assigned to the Work Ministry, and has a network of 26 Employment Agencies distributed throughout the nation. The legal norms which reglament this service, its administrative organization, and some of the principal problems confronted, as well as the perspectives for bettering the service are some of the aspects dealt with in this paper.

Key Words: Employment, National Employment Service, National Work Policies

1. Aspectos generales del servicio de empleo.

La Prestación de Servicios de Asistencia en lo concerniente a la búsqueda de empleo o acceso al empleo por cuenta propia, la formación profesional y la colocación, son entre otras muchas, funciones que corresponde realizar a la Administración del Trabajo como "conjunto de actividades de la Administración Pública en materia de Política Nacional del Trabajo" (Convenio Sobre Administración del Trabajo, Artículo 1).

Estas tareas son realizadas a tra-

vés del Servicio de Empleo que conforme al Convenio No. 88 de la O.I.T. sobre la organización de este Servicio "deberá consistir en un Sistema Nacional de Oficinas del Empleo, sujeto al control de la Autoridad Nacional" (Artículo 2).

El mencionado Servicio debe contar con una Red de Oficinas Locales y, de ser posible, de Oficinas Regionales para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones del país, que estarán situadas en lugares accesibles tanto para los trabajadores como para los empleadores.

El Servicio de Empleo comenzó a

funcionar en diferentes países mucho antes de que la O.I.T. elaborara el Convenio que hoy lo rige (1948). Los primeros antecedentes pueden encontrarse en Alemania, donde en 1927 fue establecido el Instituto Nacional para la Colocación y el Desempleo como órgano autónomo encargado de suministrar tanto un servicio de colocaciones como un Sistema de Seguro de Desempleo (Sheenan, 1992). Otros ejemplos pueden encontrarse en el resto de Europa, particularmente en Inglaterra. Sin embargo, en algunos países, sobre todo los que integraban la Ex-Unión Soviética y sus satélites, este Servicio se encontraba poco desarrollado o no existía hasta comienzos de la presente década. Por ejemplo, en Polonia a pesar de que habían 390 Oficinas de Empleo, éstas prácticamente no funcionaban debido básicamente a la escasez de personal y en general de recursos, así como a la supuesta inexistencia de desempleo por tratarse de economías planificadas. Lo mismo ocurría en Hungría donde estaban instaladas 160 Oficinas pero igualmente eran incapaces de ofrecer los servicios que las mismas deben prestar normalmente. Por otra parte, en Checoslovaquia (hoy dividida en la República Checa y la República de Eslovaquia) la primera red de Oficinas se creó a finales de 1990 y en la Federación Rusa se estableció el servicio en Julio de 1991, convirtiéndose esta en la primera República de la Ex-Unión Soviética en constituir este tipo de Servicio (Sheenan, 1992).

Una situación similar es la que se vive en los países en desarrollo donde

o bien el Servicio todavía no se ha creado o es de muy reciente data, o simplemente no funciona aunque haya sido creado hace mucho tiempo.

2. Funciones del servicio de empleo.

Las Funciones del Servicio de Empleo aparecen precisadas en el Artículo 6 del Convenio No. 88 de la O.I.T. de 1948 según el cual, este Servicio estará organizado de manera que garantice la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, y para ello deberá:

A) "Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados,... llevando un Registro de las personas que solicitan empleo; obteniendo de los empleadores información detallada de los empleos vacantes; dirigiendo hacia los empleos vacantes a los candidatos que posean las aptitudes exigidas; compensando las ofertas y las demandas de empleo de una oficina con otra".

B) "Tomar medidas para facilitar la movilidad profesional, la movilidad geográfica de la mano de obra; los traslados temporales de trabajadores de una región a otra o de un país a otro".

C) "Recoger y analizar, en colaboración, si fuere oportuno, con otras autoridades y con los empleadores y los sindicatos, toda la información disponible sobre la situación del mercado de empleo y su probable evolución, tanto en lo que se refiere al país en general como respecto a las diferentes indus-

trias, profesiones o regiones y poner sistemática y rápidamente dicha información a disposición de las Autoridades Públicas, de las Organizaciones Interesadas, de Trabajadores y de Empleadores y del Público en general".

D) "Colaborar en la Administración del Seguro y la Asistencia de Desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados".

E) "Ayudar siempre que fuere necesario, a otros organismos públicos o privados en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir de modo favorable en la situación del empleo."

Todas estas actividades constituyen el deber ser del Servicio de Empleo, y en algunos países, sobre todo en los industrializados las Oficinas o Agencias de Colocación dependientes del Servicio de Empleo, no sólo brindan asistencia a la población activa que ha perdido su trabajo, sino también a aquellas personas que nunca han sido empleadas, en especial a los egresados de la Educación Media y Superior que no pueden encontrar empleo. Además hay países que han extendido el radio de acción de las Agencias de Empleo a los trabajadores independientes que debido a una situación coyuntural o crisis económica no pueden ganarse el sustento (O.I.T., 1987). De igual forma, ofrecen servicios de capacitación o recapitación a objeto de preparar tanto a la población que nunca ha trabajado como a la que ha sido despedida en nuevas técnicas y procesos que les permitan incorpo-

rarse o reincorporarse a un mercado de trabajo cada vez más competitivo.

En todo caso y atendiendo a las propias directrices de la O.I.T., corresponde al Servicio de Empleo a través de las Oficinas o Agencias de Colocación "restablecer la capacidad de las personas para sostenerse por sí mismas" (O.I.T., 1987), a través de un procedimiento lo más sencillo posible como el siguiente: una vez cesante o cuando se quiere colocar por primera vez, el trabajador desempleado deberá dirigirse a la Oficina o Agencia de Empleo de su localidad donde informará sobre sus aptitudes profesionales, experiencia y deseos. La Oficina organizará los datos obtenidos de acuerdo a las exigencias o requerimientos formulados por los empleadores a objeto de dar satisfacción a las necesidades de ambos sectores. Así mismo, deberá publicar las vacantes disponibles, informando de ser posible, a cada trabajador directamente la existencia de un puesto acorde con sus características para que concurra a la empresa y pueda ser entrevistado. La Oficina también deberá certificar periódicamente que el desempleo es auténtico a fin de que el trabajador pueda comenzar a cobrar las prestaciones por desempleo y continuar cobrándolas luego.

3. Problemas que enfrenta el servicio de empleo en la actualidad.

El problema más grave que enfrenta hoy día el Servicio de Empleo y en general la Administración del Trabajo, es el aumento del desempleo de

larga duración y del sub-empleo, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países industrializados, así como los elevados costos de colocación de los desempleados, la complejidad del mercado laboral y la escasez de recursos.

Desde mediados de la década de los setenta el panorama económico mundial comenzó a cambiar, pues a los elevados índices de crecimiento sucedieron un producto económico estancado o decreciente, un aumento exagerado en los niveles de inflación y un desempleo en vertiginoso aumento. Esta situación de inminente debacle pudo ser sorteada gracias a políticas macroeconómicas que, puestas en práctica a tiempo, lograron solventar o al menos atenuar estos desequilibrios (control de la inflación y aumento en el crecimiento económico). No obstante, a comienzos de la década del noventa, las economías industrializadas comenzaron a vislumbrar nuevamente la crisis, ya que las políticas que hace casi veinte años sirvieron para frenarla hoy se ha demostrado que no lograron resolver los desequilibrios fundamentales que estas economías venían arrastrando incluso antes de los años setenta. Ejemplo de ello son las elevadas tasas de desempleo que pese a la gran cantidad de recursos invertidos y a las políticas diseñadas, han alcanzado niveles pocas veces igualados anteriormente, sobre todo en Europa, donde los cambios políticos (reunificación de Alemania, disolución de la Unión Soviética, desaparición del Pacto de Varsovia, etc.) y la instauración de una economía de

mercado en lo que hasta 1991 fue el Gran Bloque Comunista con sus satélites en Europa Oriental, Asia y América (Cuba y Nicaragua), han generado no sólo el cierre de fábricas con la consiguiente disminución de puestos de trabajo sino también toda una ola de privatizaciones, reducciones de personal, devaluaciones monetarias y desplazamientos de población que han incrementado los niveles de desempleo en toda Europa, incluyendo los países que integran la Comunidad Económica Europea, y a pesar de que éstos cuentan con un Sistema Mutuo de Información sobre las Políticas de Empleo (MISEP), cuya función es coordinar e intercambiar constantemente información proveniente de los Estados Miembros en materia de Política de Empleo a objeto de elaborar la Política Laboral Comunitaria.

El resto del mundo vive una situación similar aunque quizás más grave, en lo que desempleo se refiere, particularmente los países de América Latina y el Caribe que como consecuencia de la grave crisis económica que están viviendo, crisis que se remonta a los primeros años de la década de los ochenta, han visto como se reduce constantemente el progreso de la producción y en consecuencia los ingresos; además "los problemas de la deuda y de un ambiente internacional que ha seguido siendo inclemente para con estos países han propulsado a las economías latinoamericanas hacia un declive económico inexorable" (O.I.T., 1990):

La situación es tan grave que en los últimos cinco años América Latina se

ha empobrecido más que en el decenio pasado, el cual, ha sido calificado como "decenio perdido" (O.I.T., 1992) pues a los efectos de crónicos desajustes económicos, a la pesada carga de una enorme deuda externa, se suman una constante inestabilidad política, la puesta en práctica de medidas erradas, el mal aprovechamiento de los recursos y, por si fuera poco, unos niveles de corrupción que involucran a todos los estratos de la sociedad.

Únicamente los llamados Tigres Asiáticos (Corea, Taiwán) escapan a los elevados índices de desempleo, pero ello es producto de su arrollador crecimiento económico y por supuesto de la industria maquiladora lo que les ha permitido lograr tanto el pleno empleo como altos estándares laborales (Lee y Park, 1995).

Otro grave problema es la escasez de recursos tanto materiales como humanos que aqueja tanto a los países subdesarrollados como a los industrializados.

Cuando se habla de recursos materiales inmediatamente se piensa en las partidas que asignan los gobiernos a este servicio dentro de sus presupuestos, sin embargo, y aun cuando esto forma la parte quizás más importante de los recursos materiales con que deben contar las Agencias de Empleo, muchas veces, sobre todo en países en vías de desarrollo tales Agencias no disponen siquiera de locales, instalaciones, incluso papelería y material de oficina. Además, son frecuentes la ausencia de vías de comunicación adecuadas, teléfonos y en general sistemas de comunicaciones, lo que

indudablemente dificulta su funcionamiento, deteriorando cada vez más la imagen del Servicio de Empleo y lo que es peor, alejándolo del público al que deber atender e influyendo negativamente en el estado de ánimo y sentido de pertenencia del personal que labora para el mismo.

Obviamente, la crisis económica a nivel mundial ha producido la restricción del gasto público, pero en los países en vías de desarrollo tal disminución afecta enormemente al Servicio de Empleo, al cual siempre se le ha otorgado poca importancia por considerar de mayor prioridad otras áreas y necesidades.

Lo contrario ocurre en los países industrializados donde a pesar de la crisis el presupuesto otorgado al Servicio de Empleo se ha visto incrementado debido al aumento de las prestaciones por desempleo que tales Oficinas administran, las cuales a su vez han aumentado debido al crecimiento tanto de trabajadores cesantes como de otras personas que originalmente no eran destinatarias de estas prestaciones, pero que se han ido incorporando al Seguro de Desempleo, como ocurre con los egresados de la Escuela Secundaria y Superior y los trabajadores independientes que no han conseguido empleo. El problema estaba en que tales aumentos de presupuesto, se destinan al pago de cada vez mayor número de prestaciones por desempleo, descuidándose e incumplándose las verdaderas funciones del servicio (recolección e intercambio de información, estudio del mercado de empleo, capacitación de los trabajadores, etc.),

que no son acometidas por falta de recursos financieros, humanos o ambos.

En cuanto a los recursos humanos, su escasez es común tanto a las economías subdesarrolladas como industrializadas, y está determinada por los bajos salarios, los reducidos beneficios y las pocas posibilidades de mejoramiento profesional. De ahí que muchos consideren este trabajo como preparación para luego ingresar al sector privado de la economía (particularmente en los países industrializados), lo que genera un gran movimiento de personal y además, la dificultad de proveer puestos vacantes.

4. El servicio de empleo en Venezuela.

4.1 Evolución Legislativa:

Las primeras disposiciones relativas a la organización del Servicio de Empleo se encuentran en la Ley del Trabajo de 1936, la cual no se refería propiamente a un "Servicio" sino a Agencias de Colocaciones o Bolsas de Trabajo.

En efecto, esta Ley preveía la creación de una Agencia Nacional de Colocaciones con sede en Caracas dependiente del Ministerio del Trabajo, aunque con oficinas y personal independiente (Artículo 242), la cual estaba encargada de coordinar (centralizar) el funcionamiento de Sub-Agencias de Colocación que dependían de la primera y que habían de crearse en principio, en los centros industriales más importantes del país.

Quienes entraban en contacto di-

recto tanto con los patronos como con los trabajadores eran las Sub-Agencias y las Autoridades Civiles de los lugares donde no habían Agencias o Sub-Agencias (Artículo 246), pues recibían las peticiones de empleo y las notificaciones de vacantes, debiendo proveer a los trabajadores de empleos convenientes y a los patronos de mano de obra competente. Estas Sub-Agencias debían presentar a la Agencia Nacional un informe semanal sobre el número de peticiones y el número de notificaciones recibidas, así como del número de solicitudes que habían sido proveídas, las que esperaban proveerse y las que tenían pocas posibilidades de ser proveídas inmediatamente en la localidad, con el fin de que la Agencia Nacional confrontara los datos y los remitiera a otras Sub-Agencias para así satisfacer las solicitudes de empleo y de trabajadores (Artículo 247).

El funcionamiento tanto de la Agencia Nacional como de las Sub-Agencias corría por cuenta del Estado (Tesoro Nacional), por lo que se prohibía expresamente el cobro de remuneración alguna por el servicio de colocación (Artículo 249), así como el establecimiento de Agencias de Colocaciones Lucrativas (Artículo 252) previéndose la vigilancia por parte del Ministerio del Trabajo de las ya existentes mientras eran abolidas, todo ello en la tradición de lo dispuesto por el Convenio No. 96 de la O.I.T. sobre las Agencias Retribuidas de Colocación de 1949, el cual establece la supresión de las Agencias Retribuidas de Colocación con fines lucrativos, de una ma-

nera progresiva y dentro de un plazo limitado durante el cual deberían ser sometidas al control y vigilancia por parte de la Autoridad competente (Artículo 4) a objeto de evitar abusos.

Sin embargo, el mismo Convenio dispone que estas Agencias no pueden ser eliminadas si antes no se ha establecido y entrado en funcionamiento un Servicio Público de Empleo. Así mismo, deja abierta la posibilidad de crear y mantener (en caso de que ya existieren para la fecha de entrada en vigencia del Convenio) Agencias Retribuidas de Colocación, siempre y cuando no tuvieren fines lucrativos y fueren controladas y vigiladas por la Autoridad competente, la cual debe otorgarles una autorización para su funcionamiento y fijar una tarifa que estas podrán cobrar por el servicio prestado (Artículo 6).

Una disposición interesante y que aún hoy se mantiene en la ley Orgánica del Trabajo vigente, es la relativa a la constitución de Sub-Agencias dirigidas por mujeres en los lugares donde existiera un movimiento considerable de trabajo de mujeres. (Artículo 250)

La Ley Orgánica del Trabajo vigente en su Título IX "De la Administración y el Trabajo", Capítulo II, consagra todo lo relativo a la organización y funcionamiento del Servicio de Empleo y aunque lo hace en términos muy similares, quizás un poco más completos que la vieja Ley del Trabajo, es importante señalar que dicha organización y funcionamiento, así como el programa del Servicio, debe resultar en la medida de lo posible de la coope-

ración de patronos y trabajadores, para lo cual la Ley prevé la creación de comisiones consultivas nacionales, regionales o locales. Estas disposiciones no sufrieron casi ninguna modificación con relación a lo planteado en el Anteproyecto de la Ley Orgánica del Trabajo y ninguna en relación con el Proyecto de la misma Ley, salvo la incorporación de un Artículo referente a la prohibición de descontar del salario de un trabajador cantidad alguna para obtener o conservar el empleo.

Con la nueva Ley desaparece la Agencia Nacional de Colocaciones y las Sub-Agencias, las cuales son sustituidas por Agencias de Empleo dependientes del Ministerio del Famo, cuya función primordial es "coordinar la oferta y la demanda de trabajo, buscando por todos los medios posibles y activamente, para los trabajadores el empleo conveniente y para los patronos los trabajadores competentes" (Artículo 598).

De acuerdo con la Ley y siguiendo las directrices del Convenio No. 88 de la O.I.T. sobre el Servicio de Empleo, también compete a las Agencias de Empleo:

1. "Fijar diariamente en lugares públicos listas de ofertas y demandas de trabajo y facilitar el local donde los interesados puedan encontrarse y entenderse directamente" (Artículo 599).

2. "Pedir al comercio, a la industria, y en general, a los patronos de todo el país los informes que consideren necesarios para estar al corriente de los salarios, costo de la vida, honorarios de los diferentes tipos de trabajo y

posibilidades de colocación" (Artículo 600).

3. "Pedir información sobre las ocupaciones existentes en una determinada empresa" (Artículo 600).

4. "Autorizar a un representante para que realice análisis en torno a la forma en que las labores se ejecutan con miras a elaborar el material técnico necesario para la orientación ocupacional de los que acuden a ella" (Artículo 600).

5. "Estar en relación constante y directa con los sindicatos de trabajadores y de patronos y con las autoridades nacionales, regionales y municipales de las cuales solicitarán las informaciones que consideren necesarias y convenientes para el mejor desempeño de sus funciones" (Artículo 600).

6. "Anotar, clasificar y publicar todas las solicitudes de empleo que se hagan por su intermedio y todas las ofertas de empleo que recibieren" (Artículo 601).

7. "Vigilar y supervisar todas las publicaciones relativas a solicitudes de empleo, tanto del sector público como del sector privado (Artículo 601), para lo cual llevarán un control de las ofertas de trabajo; las demandas de trabajo; la remisión de trabajadores; el empleo de trabajadores; el registro de los patronos que no han cumplido las condiciones bajo las cuales se contrataron trabajadores y los antecedentes de los trabajadores".

8. "Llevar un registro de todos los aspectos del mercado de trabajo a fin de poder facilitar cualquier dato que se les solicite acerca de la población

que utiliza los servicios de las mencionadas dependencias e investigaciones futuras del mercado de empleo" (Artículo 602).

9. "Enviar al Ministerio del ramo un informe mensual contentivo del número de solicitudes de empleo y notificaciones de vacantes que hayan recibido, indicando las que hayan sido proveídas, las que se espera poder proveer y las que no sean vistas con una perspectiva inmediata de colocación local" (Artículo 605).

Se consagra al igual que en la Ley del Trabajo derogada, la gratuidad del servicio prestado por las Agencias de Empleo (Artículo 606) destacándose que las Agencias Privadas cobrarán una remuneración que no podrá exceder de la tarifa fijada por el Ministerio del Ramo (Artículo 608).

Así mismo, se prevé la creación de una Agencia de Empleo, Sub-Agencia o Departamento especial dirigido por una mujer en los sitios donde exista un movimiento considerable de trabajo de mujeres (Artículo 607), aunque en la actualidad no existe ni se sabe que anteriormente existiera tal Oficina.

4.2 Organización Administrativa del Servicio de Empleo.

En Venezuela, el Servicio de Empleo funciona a través de la Dirección del Servicio Nacional de Empleo (SNE) la cual forma parte de la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral del Ministerio del Trabajo.

La Dirección del Servicio Nacional de Empleo tiene por norte "contribuir

a organizar el mercado de trabajo, propiciando la coincidencia entre la oferta y la demanda de empleo y administrando programas y proyectos generadores de puestos de trabajo" (Ministerio del Trabajo, 1993). Para el logro de este objetivo, la Dirección cuenta con: una División de Control de Gestión, un Departamento de Orientación Laboral, un Departamento de Control y Evaluación y 27 Agencias de Empleo distribuidas en todo el país.

1. División de Control de Gestión: Es la encargada de coordinar, ejecutar y controlar el proceso de colocación de trabajadores a través de las Agencias de Empleo y otras Instituciones Públicas o Privadas dedicadas a ejercicio similar (Ministerio del Trabajo, 1993). Es ella la que pone en ejecución programas como el de Control de las Actividades realizadas por las Oficinas que conforman el SNE y el Programa Permanente de Asistencia Técnica Directa a las Oficinas de Empleo, entre otros.

2. Departamento de Orientación Laboral: Su objetivo es conducir Programas Técnicos de Evaluación y Orientación Profesional y Ocupacional dirigidos a los sectores de usuarios de las Oficinas de Empleo con problemas de inserción en el mercado de trabajo, a fin de canalizar su capacitación, adaptación o readaptación laboral. Para lograrlo lleva adelante charlas de Orientación Vocacional en las Instituciones de Educación Media para informar a los jóvenes sobre la selección de carreras con perspectivas favorables al desempeño laboral; desarrolla Programas de Inserción La-

boral, de Autoempleo y Autocolocación, en coordinación con el INCE y otros Organismos e Instituciones Regionales y Nacionales. De igual forma, adelanta Convenios de Asistencia Técnica con Instituciones y Organismos Públicos y ofrece asistencia permanente a los usuarios con problemas de inserción laboral a través de la orientación ofrecida por Psicólogos y Trabajadores Sociales.

3. Departamento de Control y Evaluación: Su objetivo es desarrollar el Sistema de Control de los Programas de Intermediación Ocupacional que ejecutan las Oficinas de Empleo, a fin de evaluar su gestión.

Entre sus funciones más importantes se encuentran la elaboración del Plan Anual de Control de Gestión del Servicio Nacional de Empleo, la revisión y análisis de los Informes mensuales que las Agencias de Empleo remiten al Ministerio del Trabajo, la elaboración de reportes y cuadros estadísticos sobre las actividades desarrolladas por el SNE, la elaboración de Planes de Visitas de Supervisión Directa a las Agencias de Empleo, la ejecución de Planes de Asistencia Técnica a las Agencias de Empleo, etc. (Ministerio del Trabajo, 1993).

4. Agencias de Empleo: Constituyen el eslabón de la cadena de la Administración del Trabajo que finalmente entra en contacto con el público, de ahí que su objetivo sea prestar el servicio de intermediación laboral que permita a los trabajadores encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores, trabajadores apropiados a las necesidades de la empresa,

así como implementar todo lo referente a la adaptación laboral, que permita dinamizar el mercado de trabajo (Ministerio del Trabajo 1993).

Existe un total de veintisiete (27) Agencias de Empleo distribuidas en todo el Territorio Nacional, concretamente: 3 en el Distrito Federal, 3 en el Estado Miranda, 3 en Aragua, 2 en Carabobo, 1 en Lara, 2 en Falcón, 1 en Portuguesa, 1 en Zulia, 2 en Táchira, 1 en Anzoátegui, 2 en Nueva Esparta, 2 en Sucre, 1 en Monagas, 1 en Barinas, 1 en Bolívar y 1 en Guárico.

A estas Agencias deben agregarse algunas otras que no son Agencias de Empleo propiamente dichas sino lo que el Ministerio del Trabajo ha denominado Oficinas de Colocación e Información Laboral (OCIL), las cuales se han puesto en funcionamiento en los Módulos de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) que funcionan en el Distrito Federal.

5. Dirección del Servicio de Adaptación Laboral a la Industria: Fue creada con el objeto de planificar, dirigir y evaluar el Servicio de Adaptación Laboral a la Industria (SALI), el cual tiene "el propósito de asistir a las empresas e instituciones públicas y privadas y a sus trabajadores en la búsqueda de soluciones para la mano de obra afectada por los cambios organizativos y productivos que requiere el proceso de ajuste y modernización de las empresas" (Ministerio del Trabajo 1991), esta Dirección se encuentra actualmente en proceso de reestructuración.

4.3 Principales Problemas.

En la actualidad el Servicio Nacional de Empleo confronta una serie de graves problemas que obviamente obstaculizan su ya menguada actividad. En efecto, a la crónica escasez de recursos financieros y humanos, e incluso de planta física, al vertiginoso aumento del desempleo de larga duración y al crecimiento del sector informal de la economía, a los que se hizo referencia en páginas precedentes, se suma una larga lista de problemas que fue detectada por el propio Ministerio del Trabajo en su "Propuesta de Modernización del Servicio Nacional de Empleo" (Ministerio del Trabajo, 1988), tales problemas son:

1. "La limitada capacidad de acción frente a la complejidad del mercado de empleo": ya que sólo atiende a un reducido número de personas, y no cumple a cabalidad la función de intermediación laboral al no acercarse a patrones y trabajadores.

2. "Funcionamiento al margen de una interpretación de la realidad del mercado laboral": El SNE posee una limitada capacidad de acción privilegiando la colocación de los trabajadores sobre otras tareas también importantes, que le corresponde realizar (elaboración, análisis y organización de estadísticas, visitas a las empresas, etc.), y a través de las cuales puede obtener valiosa información que vendría a facilitar la tarea de colocación, puesto que sólo así puede conocerse cuál es el verdadero movimiento del mercado laboral, y cuáles son las ocupaciones de mayor demanda.

3. "Bajo nivel de integración con los

organismos o asociaciones de empresarios y trabajadores": Este problema está íntimamente ligado al planteado anteriormente, por cuanto al no existir contacto, integración con los organismos o asociaciones de patronos y trabajadores, que son en definitiva quienes hacen los requerimientos de personal y ofertas de trabajo, el SNE no puede conocer las necesidades y expectativas de unos y otros, lo que le impide cumplir eficientemente la función de intermediación laboral. Además, la L.O.T. dispone que el funcionamiento y la organización del SNE deben resultar en lo posible, de la cooperación de patronos y trabajadores, lo que hasta la fecha no ha podido concretarse, siendo el Ministerio del Trabajo quien se encarga de ello.

4. "Deficiencias en la definición de programas para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo": Si el SNE no conoce a cabalidad la realidad del mercado laboral, mal puede elaborar Programas y Planes capaces de satisfacer los requerimientos de dicho mercado, de ahí que diseñe Programas que debido a su visión parcial y en muchos casos alejada totalmente de la realidad, se convierten en letra muerta que nunca es llevada a la práctica o fracasa si se la pone en ejecución, pues como se sabe, para que los Programas y los Proyectos sean viables es necesario que los mismos partan del análisis del entorno (contexto económico, social y político) y del análisis de las debilidades y fortalezas de la organización que habrá de llevarlos a la práctica, en este caso, el Ministerio del Trabajo.

5. "Limitada orientación ocupacional a los trabajadores y carencia de un sistema de investigación y clasificación ocupacional": A pesar de que la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral ha creado el Servicio de Consejería Vocacional y Orientación Laboral (COVOL), dirigido fundamentalmente a los jóvenes que se encuentran desempleados o que desean proseguir estudios superiores, para ayudarlos a escoger oficios y profesiones con perspectivas de desempeño laboral, a través de Psicólogos y Orientadores que exploran las aptitudes y actitudes de los usuarios del Servicio, es reducido el número de personas atendidas entre otras razones por la falta de publicidad y recursos que posibiliten la atención a los interesados en espacios físicos cómodos y de fácil acceso, por un personal calificado, bien remunerado y en número suficiente. De igual forma, se dispone de poca información veraz y actualizada por cuanto no existe un Centro de Información Ocupacional; de hecho, en 1994 se revisó y actualizó la estructura del Diccionario Nacional de Ocupaciones, cuya última edición se realizó en 1982, a objeto de elaborar el clasificador nacional de ocupaciones 1994.

6. "Inadecuados mecanismos para el control y supervisión de las Oficinas de Empleo": A pesar de que el SNE cuenta con una División de Control de Gestión y un Departamento de Control y Evaluación, encargados de elaborar y ejecutar los Programas y Planes de Control de las Actividades desarrolladas por las Agencias de Em-

pleo, los mecanismos existentes para controlar y supervisar el funcionamiento del SNE y particularmente de las Agencias de Empleo, sólo permiten evaluar la función de colocación, es por ello que resulta imperioso diseñar otros instrumentos que posibiliten la evaluación de las restantes funciones, como la elaboración de registros y estadísticas, realización de visitas a empresas, ejecución de planes de asistencia técnica, y el funcionamiento de Servicios como el de Consejería y Orientación Laboral, el de Adaptación Laboral a la Industria, entre otros.

7. "Limitaciones en la política de adiestramiento para el personal que trabaja en las Oficinas de Empleo": Más que limitaciones, lo correcto sería hablar de la inexistencia de una Política de Adiestramiento, ya que por lo general, el personal de estas Oficinas carece de formación profesional, en su mayoría sólo cuentan con las herramientas básicas, elementales para realizar su trabajo, no reciben ninguna clase de entrenamiento cuando comienzan a laborar para el Servicio y durante su permanencia en la administración pública, sólo muy esporádicamente y sobre aspectos muy puntuales, realizan cursos de actualización, además, están mal remunerados y suelen estar poco comprometidos con la Institución y sus programas.

8. "Carencia y obsolescencia de los sistemas y equipos para el trabajo": Los pocos equipos con que cuenta el Servicio, especialmente las Agencias de Empleo, son anticuados y generalmente se encuentran en mal estado; así mismo, los sistemas de recolección

de información (planillas) solicitan datos improcedentes e innecesarios obviando otros fundamentales, por lo que se requiere revisarlas y adaptarlas. Así mismo, los procesos son completamente manuales lo que dificulta el trabajo, hace imprecisos los resultados y los retrasa en el tiempo.

9. "Inadecuadas condiciones físicas y de equipamiento de las oficinas de empleo": La mayoría de las Agencias funciona en locales arrendados o cedidos en comodato, circunstancia por la cual suelen encontrarse en muy mal estado, en algunos casos hasta privados de los servicios mínimos como agua corriente y teléfonos; además, por no haber sido creados para tales fines, muchos están situados en lugares de difícil acceso para el público y las instalaciones no están acondicionadas para desarrollar las actividades correspondientes a estas agencias, sin contar las frecuentes mudanzas y traslados que deben realizar al ser desalojadas por el incumplimiento del Ministerio del Trabajo en la cancelación de los respectivos canones de arrendamiento.

A este listado de problemas también habría que incorporar, los elevados costos que para el Estado supone la colocación de cada trabajador, así como la población que hace uso del SNE. En cuanto a lo primero, basta dar un vistazo a las estadísticas del Servicio (Registro de Inscritos, Solicitados, Enviados y Colocados por Grupos Ocupacionales de las Agencias de Empleo), Planillas DVE-017 para evidenciarlo; por ejemplo, en 1980, la colocación de cada trabajador costaba al

Estado 6.466,00 Bolívares, una suma considerable si se toma en cuenta que para esa misma fecha el salario mínimo era apenas superior a los 400,00 Bolívares mensuales; mientras que en 1989 suponía una inversión de 10.519,00 Bolívares y en 1991, 17.768,00 Bolívares por cada trabajador. En cuanto a lo segundo, quienes acuden a las oficinas de empleo son por lo general personas jóvenes (edad promedio 28 años), con baja instrucción y calificación para el trabajo que habitan en sectores de muy escasos recursos y con grandes responsabilidades en la manutención de su grupo familiar (Márquez y Otros, 1994), pudiéndose concluir que quienes utilizan el servicio son personas que tienen apremiantes necesidades económicas y que dado su bajo nivel de escolaridad y las exigencias de calificación que actualmente impone la demanda del mercado de trabajo, tienen mayores dificultades para reinsertarse en el mercado laboral.

4.4 Logros más Recientes.

A pesar de este panorama que parece poco alentador, la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral, a la que está adscrita la Dirección del SNE, en los últimos ocho años, especialmente, desde 1994, ha iniciado una nueva etapa en la que todas las acciones están dirigidas a "promover los cambios necesarios para cumplir sus funciones con eficiencia y efectividad".

En este contexto, se elaboró la "Propuesta de Modernización del Servicio Nacional de Empleo" en la que se

plantean las posibles soluciones a los problemas que obstaculizan el funcionamiento del mismo, considerando como tarea fundamental la de modernizarlo, diversificando los servicios que ofrece, dotándolo de mayor agilidad en las respuestas y focalizando la atención en los requerimientos específicos de los usuarios" (Sassone, Pedro y Otros, 1988).

Así, a los servicios de Inserción Laboral (SIL), de Intermediación Laboral (SIO) que es reestructurado en la propuesta, al Servicio de Consejería Vocacional y Orientación Laboral (COVOL), al Servicio de Adaptación Laboral a la Industria (SALI), y al Sistema de Ajuste Salarial Concertado (SASCO), se suman dos Planes y un Programa más. Los Planes son el de Prospección Formalizada del Empleo (PPFE), "... mecanismo permanente de conocimiento actualizado y previsivo de la demanda de trabajo para apoyar las acciones tendientes a aumentar la presencia, cobertura y penetración en el campo de la intermediación y adaptación laboral del SNE"; e. Plan de Promoción y Difusión, contenido de las estrategias divulgativas tendientes a dar a conocer el SNE, y "... afianzar su presencia en la comunidad"; y los Programas complementarios que incluyen el adiestramiento del personal, la adecuación de la planta física, la dotación de mobiliario y equipos y la tecnificación de los procesos de control de gestión (Sassone, Pedro y Otros, 1988).

De igual forma, se han realizado Convenios con las Alcaldías y Prefecturas (principalmente del D.F.) a fin

de instalar Módulos Informativos del SNE, y con las Alcaldías de los Municipios Guacaipuro, Carrizal y Urdaneta del Estado Miranda, a objeto de municipalizar el Servicio, con lo que se lograría adaptarlo a la realidad laboral del Municipio y reducir los costos; la actualización del Convenio suscrito con el INCE para reformarlo; la realización de Convenios de Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales como la ORT de Venezuela, para ofrecer atención integral al usuario; la gestión de la afiliación del SNE a la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) con el objeto de intercambiar información sobre el funcionamiento del Servicio en otros países de manera que sirva de modelo al SNE venezolano; y el diseño del Sistema de Información Socio-Laboral Estatal, cuyo objetivo es "la recaudación, procesamiento y análisis de todos aquellos datos cualitativos y cuantitativos de las variables y/o indicadores del mercado laboral desagregado por Entidades Federales (Ministerio del Trabajo, 1994).

También, se han elaborado Boletines sobre el mercado de trabajo, se han organizado Seminarios, Talleres y Reuniones tanto Regionales como Nacionales a objeto de establecer nexos interinstitucionales y buscar alternativas de acción que permitan incrementar la eficacia de los Programas del SNE; la promoción semanal del SNE y de las ofertas vigentes a través de Emisoras de Radio y Televisión, así como la publicación de avisos y notas de prensa en Diarios de circulación nacional y regional, y la reali-

zación de cursos de capacitación y actualización para el personal adscrito al Servicio, son sólo algunas de las actividades que la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral ha venido realizando en los últimos años.

Finalmente, puede citarse la participación del Servicio Nacional de Empleo en el Plan Nacional de Empleo, diseñado en 1995, cuyo objetivo es "...contribuir a la coherencia programática de políticas y acciones dirigidas a fomentar el empleo productivo..." (Plan Nacional de Empleo, 1.995), y conforme al cual se deben incorporar al mismo las veintisiete (27) Agencias de Empleo existentes cumpliendo un doble papel: como oficinas de intermediación ocupacional en los sectores de la construcción y comercio-servicios, a fin de generar empleo en el corto plazo, y como interlocutoras de los Programas de Capacitación-Formación Profesional y Economía Solidaria entre otros, a través de los Servicios de Inserción Laboral (SIL) y de Consejería Laboral (COVOL), dirigidos tanto a la mano de obra desempleada como a los jóvenes bachilleres que desean ingresar a la Educación Superior, para orientarlos en función de la necesidades del mercado de trabajo. El Plan también prevé la creación de tres (3) Agencias de Empleo "Modelo" en el Distrito Federal, en el Estado Bolívar (Puerto Ordáz) y en el Estado Carabobo (Valencia), las cuales deben "integrar en un solo Programa: capacitación, formación profesional, adaptación laboral e

intermediación ocupacional" (Plan Nacional de Empleo, 1995).

5. Perspectivas del servicio de empleo en Venezuela

Los problemas a los que se ha hecho referencia limitan aún más, el ya reducido campo de acción del SNE, especialmente de las Agencias de Empleo a través de las cuales deben materializarse, hacerse efectivos los Programas elaborados por la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral y por la Dirección del Servicio Nacional de Empleo. Las Agencias de Empleo prestan en general, un servicio deficiente que no se corresponde ni con los objetivos del Servicio en sí, ni con las funciones que la L.O.T asigna a estas Oficinas, consecuencia directa de la crónica falta de recursos, del desconocimiento de las actividades que realizan (cuando las realizan), del descontento y apatía por parte de aquellos que alguna vez han utilizado el Servicio y no han visto satisfechas sus expectativas, así como de la "competencia" que ejercen las Agencias de Colocación Privadas o Retribuidas que son ampliamente conocidas y gozan de buena reputación a pesar de las remuneraciones que cobran.

Existe además otro factor a considerar cuando se critica el funcionamiento del SNE: se trata del factor socio-cultural, que en buena medida explica la limitada cobertura y baja calidad del Servicio, ya que entre los venezolanos existe una gran preferencia hacia lo informal, "la palanca", que

elimina trámites, ahorra tiempo y es más confiable. Asimismo, impera una cultura clientelar gestada, desarrollada y mantenida por los partidos políticos, quienes en los últimos treinta y ocho años han penetrado todos los sectores de la vida pública "convirtiéndose en medio de un sistema caracterizado por el inadecuado funcionamiento del Estado y los Servicios Públicos, en protector y gestor frente al Estado y en fuente de empleo y vía de ascenso económico y social" (Rey, 1991); en otras palabras, en oficinas de colocación para unos clientes que de una u otra forma, antes han servido y/o sirven al partido. De ahí que como lo revela una investigación realizada en 1992 en la Agencia de Empleo de Caracas, "quienes acuden a estas Agencias son aquellos que han agotado la posibilidad de conseguir empleo por otras vías" (Márquez, Gustavo y Otros, 1994).

Ante esta situación y a pesar de la difícil coyuntura que actualmente vive el país, se pueden proponer alternativas que en el corto y mediano plazo mejoren sustancialmente la calidad del servicio prestado por el SNE, especialmente por las Agencias de Empleo.

A corto plazo, el primer paso consistiría en profundizar el proceso de descentralización (Municipalización) de las Agencias de Empleo, el cual ya se inició mediante Convenios suscritos con tres (3) Alcaldías del Estado Miranda, de manera que sean los Gobiernos Regionales y Locales (Municipalidades) los encargados de garantizar el funcionamiento de dichas oficinas, siempre bajo la orientación y siguien-

do las directrices del Ministerio del Trabajo, quien continuará cumpliendo su papel rector de la política laboral nacional, elaborando los Planes y Programas que las Agencias ejecutarán, pero contando con el financiamiento, dotación de equipos y en general, el apoyo material de las Alcaldías.

Por esta vía, se contribuiría a modernizar las Agencias que contarán con sistemas automatizados y bases de datos pudiendo adaptarse a las realidades del mercado laboral, ofreciendo servicios que den respuestas a las necesidades de la población desocupada o que quiere incorporarse al mercado de trabajo, así como a los patronos que debido a las mejoras e innovaciones tecnológicas requieren una mano de obra versátil, entrenada para el desempeño de múltiples oficios. También, facilitará el establecimiento de nuevas Agencias, pues como se sabe, existen un total de 27 Agencias distribuidas en 15 Estados y el Distrito Federal, siendo imperioso solventar este déficit, de manera que exista al menos una Agencia por Entidad Federal y dos o más en los Estados donde se encuentren los principales centros industriales. En otras palabras, lo que se pretende es lograr la inyección de recursos, la profesionalización del personal y la automatización del Servicio, de una manera progresiva, atendiendo a los requerimientos de cada localidad y a los recursos disponibles.

El segundo paso consiste en estrechar los contactos con el INCE a los fines de cumplir con la capacitación y recapacitación de los usuarios del Ser-

vicio, en el marco del Servicio de Inserción Laboral (SIL). Para esto es necesario revisar y adaptar el Convenio suscrito entre la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral y el Instituto de Cooperación Educativa (INCE), tarea que ya ha sido acometida por una Comisión Técnica Bipartita. Esta reforma y la puesta en práctica del Programa de Formación y Capacitación Profesional previsto en la Propuesta de Modernización del SNE, convertirá al INCE en la Institución que habrá de formar el recurso humano remitido directamente por las Agencias de Empleo.

El tercer paso sería el de descargar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) de la administración del Seguro de Paro Forzoso, la cual pasaría a manos del SNE y sería tramitado (totalmente) y cancelado por intermedio de las Agencias de Empleo, lo que facilitaría a los destinatarios el cobro de las prestaciones, así como el control por parte del Ministerio del Trabajo de los requisitos que deben cumplir los trabajadores para constituirse en beneficiarios de estas prestaciones. Además, se daría cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 6, Numeral 4 del Convenio de la O.I.T. sobre Servicio de Empleo, donde se señala como función de las Agencias de Colocación "colaborar con la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados."

En efecto, el propio decreto que es-

tableció el Seguro de Paro Forzoso en su Artículo 8 señala que corresponde al IVSS verificar si el trabajador cumple con los requisitos para ser beneficiario de las prestaciones, así como elaborar el listado de beneficiarios, distribuirlo a los organismos correspondientes (pero no indica el Decreto cuales son esos organismos) para la tramitación y el pago de la indemnización, el adiestramiento, la capacitación y la reubicación del trabajador, si fuere el caso.

Esos organismos que no precisa el Decreto y que se encargarían de tramitar y pagar las prestaciones, entre otras cosas, podrían ser perfectamente las Agencias de Empleo, pues en la práctica ellas son el primer lugar al que se dirigen los trabajadores una vez que están cesantes a objeto de cumplir con la formalidad de llenar una planilla de solicitud de empleo y obtener un comprobante de inscripción, cuya presentación es requisito indispensable para la tramitación del Seguro de Paro Forzoso y el posterior cobro de las prestaciones.

Si a esto se suma el que de acuerdo con el Decreto corresponde a estas Agencias "orientar al cesante en la búsqueda de empleo y actualizar un certificado de cesantía", es evidente que se facilitará mucho más la colocación de los trabajadores pues si a través de las Oficinas de Empleo deben tramitar el Seguro de Paro Forzoso, esto no sólo les obligará a acudir a la Agencia para formalizar la solicitud, sino que el hecho de tener que recurrir periódicamente para hacer efectivo el cobro les permitirá conocer las ofertas

de empleo vigentes y tener conocimiento de los cursos de capacitación o readaptación laboral que allí se dicten, por supuesto en oficinas que gracias a los recursos provenientes del Gobierno Regional o Local ya no adolecerán de las fallas de las viejas Agencias centralizadas por el Ministerio del Trabajo. De igual forma permitirá llevar más fácilmente y con mayor exactitud un registro de los trabajadores desempleados y del número de ellos que está recibiendo las prestaciones por desempleo efectivamente.

Con esto no se pretende transformar a las Agencias de Empleo en "Administradoras de Parados", de lo cual se ha acusado a las Oficinas de Colocación en Europa (particularmente en Alemania) debido a la gran cantidad de recursos que manejan como consecuencia de la administración del seguro de desempleo. Por el contrario, se trata de legitimar un servicio que por su baja calidad, hasta ahora no parece ser imprescindible.

En todo caso, la ejecución cabal de los Programas y Planes existentes, así como el compromiso de todos los sectores involucrados en su realización, léase Ministerio del Trabajo, INCE, Alcaldías y Consejos Municipales; será lo que finalmente garantice la no desaparición y la transformación hacia la excelencia del SNE.

Bibliografía

- Anteproyecto Ley Orgánica del Trabajo. 1985.
- Congreso Nacional. "Ley Orgánica del Trabajo". Gaceta Oficial No. 4.240

Extraordinario, 20 de Diciembre de 1990.

- Lee S., Joseph y Park, Young-bum. **Trabajo, Estándares Laborales y Desarrollo Económico en Taiwan y Corea.** X Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT). Invited Papers. Washington D.C.-U.S.A. 1995.

- Márquez, Gustavo y Otros. **Mercado Laboral.** Ediciones IESA. Caracas -Venezuela. 1994.

- Ministerio del Trabajo. **Memorias.** Caracas-Venezuela. 1991.

- Ministerio del Trabajo. **Memorias.** Caracas-Venezuela. 1993.

- Ministerio del Trabajo. **Memorias.** Caracas-Venezuela. 1994.

- Oficina Internacional del Trabajo. **Introducción a la Seguridad Social.** Tercera Edición. Ginebra-Suiza. 1987.

- Oficina Internacional del Trabajo. **El Trabajo en el Mundo.** Editorial Nueva Sociedad. No. 4. Caracas-Venezuela. 1990.

- Oficina Internacional del Trabajo. **El Trabajo en el Mundo.** Editorial Nueva Sociedad. No. 5. Caracas-Venezuela. 1992.

- Organización Internacional del Trabajo O.I.T. **Convenio No. 88 sobre el Servicio de Empleo.** 1948.

- Organización Internacional del Trabajo O.I.T. **Convenio No. 96 sobre**

las Agencias Retribuidas de Colocación (Revisado). 1949.

- Organización Internacional del Trabajo O.I.T. **Convenio No. 150 sobre la Administración del Trabajo.** 1978.

- Participación del Ministerio del Trabajo en el Plan Nacional de Empleo. Ministerio del Trabajo. Caracas-Venezuela. 1995.

- Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo. 1987.

- **Propuesta de Modernización del Servicio Nacional de Empleo.** Ministerio del Trabajo. Caracas-Venezuela. 1988.

- Rey, Juan Carlos. **La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación.** Revista de Estudios Políticos. No. 74. Octubre-Diciembre 1991. España.

- Sassone, Pedro y Gómez, Pedro. **Coordinación de Programas de Empleo.** Ministerio del Trabajo. Caracas-Venezuela.

- Schmid, Günter. **Margen de Acción de las Oficinas de Empleo en la Aplicación de una Política Activa de Mercado de Trabajo: Teoría y Evidencia Empírica.** Revista Internacional del Trabajo.

- Sheenan, Glen. **Reorientación de la Administración del Trabajo a Raíz de la Crisis Económica.** Revista Internacional del Trabajo. Volumen III. No. 3. 1992.