



DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS PARA LA DETECCIÓN DE NECESIDADES DE LOS JÓVENES Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL MERCADO LABORAL





*Diagnóstico y análisis para la detección de necesidades de los jóvenes
y propuestas de mejora del mercado laboral*

© Beatriz Muriel H.

Primera edición: julio 2024

Diseño y diagramación:
Enoé Aliga Flores
clickideasgrafico@gmail.com

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) e INFOCAL Santa Cruz y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

La Paz-Bolivia

Índice

5

Diagnóstico y análisis para la detección de necesidades de los jóvenes y propuestas de mejora del mercado laboral

11

I. Introducción

13

II. Marco de Análisis

17

III. Situación productiva-laboral de los jóvenes

38

IV Entorno productivo-laboral juvenil

48

V. Políticas y Programas Laborales

57

VI. Análisis FODA

63

VII. Conclusiones y Recomendaciones de Política

68

Bibliografía

72

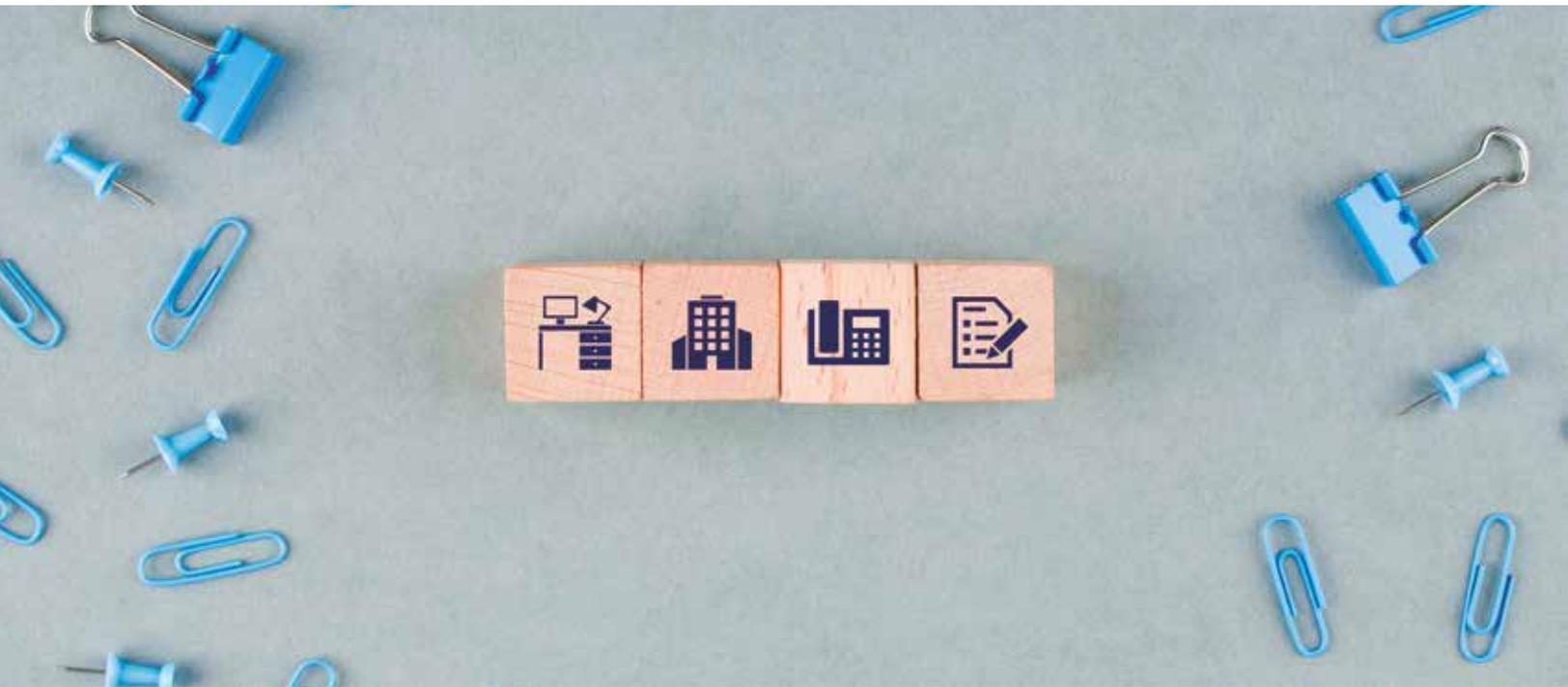
Anexo A:
Indicadores Adicionales

73

Anexo B:
Informe de los Talleres
“Análisis y Propuestas Laborales de los Jóvenes”

82

Anexo C:
Entrevista a Expertos



DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS PARA LA DETECCIÓN DE NECESIDADES DE LOS JÓVENES Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL MERCADO LABORAL

Por *Beatriz Muriel H.*¹

Septiembre, 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento analiza la situación laboral de los jóvenes entre 16 y 28 años de edad, que viven en las zonas urbanas de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija; resaltando las diferencias por género. El estudio parte del diagnóstico de los resultados laborales de este grupo etario, a partir de una serie de indicadores construidos con base en las Encuestas de Hogares de 2014 al 2020 –del Instituto Nacional de Estadística–, de la Encuesta MIPYME (micro, pequeñas y medianas empresas) realizada por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) en el año 2022, y del desarrollo de dos talleres –

grupos focales– de donde se pudo recabar información de 23 jóvenes.

A seguir, se estudia el entorno económico-productivo, institucional, normativo y de políticas y programas que explica, en buena medida, los resultados laborales de los jóvenes. En esta parte, se utiliza información secundaria, incluyendo la encuesta realizada por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia en el año 2021 (ECEPB), así como las percepciones de los jóvenes en los grupos focales (23 jóvenes).

Ambas dimensiones de análisis –resultados laborales y su entorno– permiten sistematizar los hallazgos en un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones de políticas y programas; las últimas alimentadas también con la revisión de buenas prácticas internacionales, entrevistas a expertos, conversatorios y con los grupos focales ya mencionados.

¹ La autora agradece a los miembros de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia por el apoyo brindado para el desarrollo del documento, en especial a José Luis Valencia y Rodrigo Agreda; a Sergio Mansilla, por el apoyo en el procesamiento de datos; a los expertos que colaboraron con la delimitación de las recomendaciones de política, Rubén Ferrufino, Rodrigo Aguilar y Andreas Preisig; y a los participantes de los conversatorios por sus valiosos comentarios. Los posibles errores en el documento son de entera responsabilidad de la autora.

Entre los resultados laborales, cabe destacar los siguientes hallazgos para la población juvenil bajo estudio:

- Aproximadamente **52 de cada 100 jóvenes forman parte de la fuerza laboral en las zonas urbanas** seleccionadas, siendo mayor para la población masculina, indígena y no-pobre, en relación a la femenina, no-indígena y pobre. Las brechas por género muestran que los roles dentro del hogar prevalecen en este grupo etario, donde las mujeres no trabajan, o tienen periodos de inactividad, por motivos de embarazo, parto y cuidado de la familia–; y los varones cuentan con mayores responsabilidades en generar ingresos laborales. Esto explica también el mayor porcentaje de mujeres NINIS –i.e. no estudian ni trabajan– en relación a los varones.
- Por otro lado, la acumulación de capital humano durante el periodo de análisis (2014-2020) aumenta, tanto en los jóvenes que trabajan como en los que no lo hacen, lo que se refleja en el aumento de los años promedio de escolaridad; que llega a 12,3 en el 2020. En este caso, la brecha por género en la población ocupada juvenil favorece a las mujeres e aún incrementa en el tiempo; hasta llegar a un año de diferencia en 2020. Con todo, algunos indicadores relativos a la calidad educativa –como la prueba TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) y el Pilar del Capital Humano del Índice de Competitividad Global– muestran que esta es baja y presenta enormes desafíos para su mejora.
- En materia de educación, en los grupos focales, se percibe también que las capacidades de los jóvenes no son suficientes. Al respecto, ellos señalan que falta capacitación

en habilidades blandas en las curriculas educativas de los distintos niveles de formación. Además, observan que los emprendimientos que realizan pueden fracasar por la falta de conocimientos en planificación, administración, marketing, trato al cliente, negociaciones, procesos legales y estudios de mercado, entre otros.

- Dentro de la fuerza laboral, la participación de los jóvenes en situación de desempleo ha sido alta –mayor que para toda la población ocupada– y creciente desde 2018, hasta llegar a su máximo en 2020; donde 19 de cada 100 de ellos buscaban activamente empleo en las zonas urbanas seleccionadas. Además, esta tasa es persistentemente más alta para las mujeres en relación a los varones. Sin embargo, cerca de 4 de cada 10 jóvenes se encuentra buscando trabajo tres meses o menos, lo cual se asocia con un desempleo friccional – i.e. con una movilidad usual de la mano de obra–.
- En relación a la población ocupada juvenil –la otra parte de la fuerza laboral–, los indicadores muestran que son pocos los que cuentan con trabajos decentes o dignos; por ejemplo, aquellos con afiliación a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) –variable proxy de protección social– se sitúan alrededor del 18%, y los que pertenecen a la economía formal a cerca del 22%; sin diferencias marcadas por género. Aún más, estas tasas no presentan mejoras durante el periodo de análisis.

52

de cada 100 jóvenes forman parte de la fuerza laboral en las zonas urbanas

- Al respecto, cabe señalar que 57 de cada 100 jóvenes –sin diferencias significativas entre hombres y mujeres– pueden ser potencialmente favorecidos por la norma laboral; ya que son obreros, emplea-

dos o trabajadoras del hogar que cuentan con un empleador. El resto pertenece a empleos no-asalariados, cuyos derechos laborales deben ser auto-generados, y que, además, han ido en aumento entre 2014 y 2020, del 33,6% al 43,0%, sin brechas marcadas por género. Entre las últimas categorías ocupacionales, las mujeres destacan, en cierta medida, con trabajos familiares o aprendices sin remuneración; mientras un porcentaje mayor de hombres son cuenta-propias.

- Asociado a los puntos anteriores, la mayoría de los jóvenes se encuentra en el sector de comercio y hoteles –con unidades productivas en buena medida de bajo uso de capital, tecnología y retornos–, con una participación que ha sido creciente en el tiempo; llegando al 40,9% en 2020. Este porcentaje es significativamente más alto para la población femenina (56,7% en 2020) en relación a la masculina (30,0%). Al respecto, cabe señalar también que las ramas de construcción, manufacturas, transporte y comunicaciones son importantes para los varones –con una mayor diversificación–; mientras que los servicios sociales y personales destacan en la población femenina.
- Las categorías ocupacionales están asociadas también con una creciente inserción laboral en el estrato micro-empresarial –de 1 a 4 trabajadores–. En el año 2014, el 55,8% de los jóvenes trabajaban en estas unidades productiva; mientras que en el 2019 el porcentaje llega al 59,3% y en el 2020 al 65,8%. En contraste, el sector público ha tenido una cada vez menor participación en la generación de empleos juveniles –del 9,0% en el 2014 al 5,9% en el 2020–.
- Por último, el promedio de los ingresos laborales reales presenta una tendencia negativa para los varones desde el año 2014, y se estanca para el caso de

las mujeres. Las brechas por género se observan principalmente en la variable estimada por mes; dado que por hora la diferencia disminuye de manera significativa, y los hombres llegan a ganar, en promedio, 14% más que las mujeres en este grupo etario.

La Encuesta MIPYME de la CEPB también permite identificar algunos hallazgos relevantes:

- Las empresas de los jóvenes se encuentran, en promedio, con 4,5 trabajadores, lo que se contrasta, como se describió anteriormente, con una cada vez mayor concentración de la población ocupada juvenil en micro unidades productivas. Además, la mayoría presenta pocos años de vida, lo cual se asocia con un escaso crecimiento empresarial.
- Por otro lado, solamente 26 de cada 100 entrevistados señalan que sus empresas cuentan con un plan de negocios; falencia que se observa también para aquellos jóvenes que quieren emprender. Las gestiones administrativas y financieras tampoco son habilidades comunes en los que desean emprender.
- Con todo, dentro de las habilidades empresariales se destaca el uso de herramientas digitales, tanto para los empresarios como para los emprendedores. Además, las Encuestas de Hogares muestran que la población ocupada juvenil ha utilizado cada vez más internet; con un salto importante en 2020 y más favorable a las mujeres (82,0%) que para los varones (77,3%). Sin embargo, todavía hay un nicho de jóvenes que se encuentra rezagado en esta nueva era tecnológica.

En lo que respecta al entorno de la fuerza de trabajo juvenil, se aprecia un avance en la normativa en derechos laborales. Por un lado, la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia reivindica y amplía los derechos de

los trabajadores, adoptando la Declaración Universal de los Derechos Humanos y determina que **“toda persona tiene derecho a un trabajo digno”**. En materia de género y generacional, la CPE estipula la incorporación de las mujeres al trabajo con la misma remuneración que los hombres por un trabajo de igual valor, la inamovilidad laboral en el periodo de embarazo hasta que el hijo cumpla un año de edad, y garantiza la incorporación de los jóvenes al sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación. Además, prohíbe cualquier tipo de discriminación. Por otro lado, la Ley de la Juventud reivindica lo establecido en la CPE y determina medidas adicionales para promover la empleabilidad de los jóvenes, tales como: el reconocimiento de pasantías y otros similares como experiencia laboral; la generación de programas y fuentes de empleos por parte del sector público; y la creación de emprendimientos productivos con la garantía técnica y financiera del Estado.

Estos propósitos se plasman también en el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2021-2025, que plantea “la implementación de programas de empleo directo e indirecto y el diseño de mecanismos que promuevan el empleo formal y reduzcan las brechas de género en el empleo”, así como la promoción de “la educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas”. El PDES continúa con las políticas implementadas en periodos anteriores –que son explicadas en detalle en el documento–. Por un lado, establece programas de empleo, siguiendo las experiencias de Mi primer Empleo Digno (MPED), el Programa de Apoyo al Empleo y el Plan Generación de Empleo; además de avalar el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias (SPCC) y la Educación Alternativa. Por otro lado, promueve fondos de inversión productiva y social, que generan, en alguna medida, empleos.

Dentro de este escenario, cabe mencionar también los esfuerzos de los gobiernos sub-nacionales, el sector privado, las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional en la promoción de una serie de programas y proyectos de apoyo a los jóvenes en materia de empleabilidad y emprendedurismo en las zonas urbanas bajo estudio; en varios casos trabajando de manera colaborativa. Los proyectos contemplan la generación de habilidades técnicas y blandas, empoderamiento económico, apoyo en el desarrollo de emprendimientos productivos y acercamiento de la oferta con la demanda laboral, entre otros. Entre ellos, el documento detalla los siguientes: Las Leyes de Apoyo a los jóvenes en Tarija y Cobija; el Programa de Adolescentes Protagonistas del Desarrollo; el Programa de Empleo Juvenil Fuerza Joven; el Proyecto Incubadora de Empresas; el Proyecto Chala-i; el Programa Emprendedores “Si yo puedo, tu puedes”; la Bolsa de Empleo Municipal Juvenil; el Programa de Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres de Escasos Recursos y el proyecto EMICRO financiado por la Unión Europea y ejecutado por la CEPB y la fundación Infocal Santa Cruz (orientado a apoyar a jóvenes en temas de empleabilidad, habilidades laborales y emprendedurismo, a través de capacitaciones, asistencias técnicas, asesorías, y mentorías, nivelar los conocimientos y fortalecer las capacidades de liderazgo de los jóvenes en la perspectiva que participen activamente en el debate de políticas públicas).

A pesar de todos estos esfuerzos normativos, de políticas, programas y proyectos, los resultados laborales de los jóvenes han sido poco satisfactorios, como se ha mencionado anteriormente. El primer factor clave de contraste recae en el bajo desempeño del entorno económico-productivo; no obstante, el destacable crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) real,

**“toda persona
tiene derecho
a un trabajo
digno”**

principalmente durante 2004-2014. Al respecto, cabe señalar que la productividad laboral se mantuvo persistentemente baja, con tasas de informalidad altas, que reflejaron la prevalencia de unidades de bajo uso de capital y tecnología. Este resultado se sustenta también con la Productividad Total de Factores, que, entre 2004-2019, tuvo una tasa estimada de variación promedio anual de -1,1%.

El bajo desempeño del país en materia productiva se explica, en buena medida, por el bajo clima o entorno de negocios y por las escasas políticas públicas de apoyo al crecimiento empresarial privado, sobre todo, aquel intensivo en mano de obra. Por un lado, el Estado, especialmente el gobierno central, ha intervenido más activamente en el quehacer económico del país; lo que se ha reflejado en una cada vez mayor inversión pública; sin medidas de promoción a la inversión privada. Por otro lado, el peso del sistema tributario y de la regulación laboral ha aumentado de manera sustantiva, limitando el crecimiento empresarial. A esto se añade la alta competencia desleal asociada a la informalidad y el contrabando, que perjudica en especial a la industria manufacturera.

El bajo desempeño productivo se ha reflejado en una menor demanda por empleo formal. Por un lado, la apuesta del gasto público a mayores inversiones en empresas estatales poco intensivas en empleo –que representan apenas el 1% de la población ocupada total del país–, ha llevado a tener una cada vez menor participación en la creación de empleo juvenil, cuestionando la aplicabilidad de la Ley de la Juventud. A esto se adiciona el hecho de que los jóvenes perciben una discriminación política en las convocatorias a los puestos de trabajos públicos. Por otro lado, los elevados costos tributarios y laborales, entre otros, ha limitado el aumento de las inversiones privadas, el crecimiento de las empresas y la creación de empleos, sobre todo formales. A esto se añade el hecho de que los jóvenes –que cuentan con menos habilidades y experiencia– son menos atractivos para ocupar puestos de trabajo cubiertos por la norma; aún

más que las mujeres. Este resultado es observado también por los jóvenes –en los grupos focales–; ya que perciben una “saturación y alta competencia en el mercado laboral”, y que las bolsas de empleo no consiguen generar sostenibilidad en los puestos de trabajo creados.

El segundo factor clave se asocia con la necesidad de una mayor coordinación y colaboración entre las diferentes instituciones que apoyan la empleabilidad y el emprendedurismo de este grupo etario, así como una mayor visibilidad; lo que –como se observa en los grupos focales– conduce a un desconocimiento de estas iniciativas, ya que ellos perciben una falta de programas de inserción laboral para los jóvenes, y una carencia de información sobre redes de búsqueda de empleo. A pesar de esto, los programas y proyectos muestran resultados interesantes, los que habrían contrarrestado, en alguna medida, resultados laborales más desfavorables para los jóvenes.

El diagnóstico permite establecer recomendaciones de política para avanzar hacia mejores resultados laborales para la población juvenil, las cuales han sido enriquecidas con entrevistas a expertos, experiencias de otros países, conversatorios y los grupos focales con los jóvenes ya señalados. Estas se resumen a seguir:

1. **Valoración socio-política del desarrollo productivo como el generador clave de más y, sobre todo, mejores empleos.** La sociedad y el Estado deben avanzar en una reflexión constructiva y sincera sobre cómo construir nuevos valores hacia una efectiva creación de “empleos dignos, y más aún verdes, para todos”, con una visión de desarrollo productivo alejada de una “rentista”. En este marco, se hace importante también reconfigurar las relaciones obrero-patronales, buscando nuevas formas desde interacción constructivas, y no de confrontación, entre las partes, con nuevos valores, principios y escenarios de confianza. En este nuevo enfoque de sociedad y Estado, los jóve-

nes se constituyen en los actores clave para promover estas transformaciones sociopolíticas en el país.

2. Mejorar las habilidades duras y blandas.

Las que requieren reformas en el sistema educativo, con la adquisición de valores y conocimientos que les permitan a los jóvenes insertarse productivamente en el mercado laboral, buscando también construir sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. En este contexto, cabe universalizar el uso de herramientas digitales.

Los programas deben cubrir ciertamente las necesidades de habilidades demandadas en el mercado laboral, pero deben ser también, en la medida de lo posible, integrales, generadoras de competencias y duales –conjuntamente con la acumulación de experiencia laboral–. Además, la inclusividad requiere también micro-programas focalizados en poblaciones vulnerables.

3. Certificación de competencias. Requiere señalar de manera más certera las capacidades de los trabajadores a la hora de decidir contratarlos (dado el problema de información asimétrica).

4. Acercamiento entre la oferta y la demanda. La empleabilidad de los jóvenes en instituciones formales debería tener un enfoque de adquisición de experiencia por un periodo de tiempo, por ejemplo, un año; más que de contar con un empleo efectivamente digno –altamente escaso en el país–. Al respecto, las bolsas de trabajo pueden contribuir a que el costo-beneficio de contratar jóvenes sea al menos igual que la opción de contratar a adultos. Las pasantías remuneradas y no remuneradas también son fundamentales

para promover el mentoraje juvenil. Para esto es fundamental repensar en la normativa laboral de tal manera que sea más beneficiosa para los jóvenes (y mujeres). Por último, las oportunidades potenciales que presentan las Cadenas Globales de Valor (CGV) deberían ser aprovechadas a partir de un apoyo efectivo del Estado.

5. Empleos en obras públicas. Cabe repensar en la inversión pública hacia una más intensiva en trabajo y generación de empleo juvenil.

6. Apoyo a emprendimientos productivos. Las convocatorias competitivas pueden ayudar a seleccionar a potenciales emprendedores exitosos y apoyarlos de manera integral con capacitación, asistencia técnica y financiamiento, entre otros. Avanzar en instrumentos financieros con enfoque juvenil es también importante; considerando que ellos cuentan con mayores años de escolaridad, pero menos de experiencia en comparación con otros grupos poblacionales y, por lo tanto, requieren un apoyo más integral para hacer crecer sus emprendimientos. Además, en materia de habilidades, la generación de capacidades administrativas, financieras, empresariales y gerenciales se hacen también importantes.

7. Ecosistema interconectado. Cabe avanzar en la mayor coordinación, colaboración y visibilidad de los programas y proyectos de apoyo a los jóvenes en materia laboral para generar un ecosistema adecuadamente interconectado y ampliamente conocido por la población juvenil. Al respecto, se recomienda desarrollar una plataforma que aglutine toda la información sobre estas medidas y las opciones de acceso de a los jóvenes.

I. Introducción

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y la Fundación INFOCAL Santa Cruz suscribieron con la Unión Europea un contrato de subvención para desarrollar el proyecto EMICRO con el propósito de “estimular, en un contexto de COVID y post COVID, la reactivación económica de microempresas existentes y emprendimientos, liderados por jóvenes, en especial mujeres, a través de mecanismos de empleabilidad y continuidad del aprendizaje con programas de capacitación a distancia, fomentando la participación e influencia juvenil en el diseño y aplicación de política pública local y nacional de empleo y formación técnica”.

El proyecto contempla “1. Fortalecer las capacidades de las microempresas locales, ubicadas en áreas periurbanas, para vincular y emplear a jóvenes, especialmente mujeres. 2. Incrementar las oportunidades de formación técnica profesional y cursos de actualización de jóvenes microempresarios y emprendedores, especialmente mujeres y otros colectivos con mayores dificultades de acceso. 3. Mejorar el

conocimiento de los/las jóvenes microempresarios/as sobre la legislación vigente y el ciclo de políticas públicas. 4. Ampliar los espacios de diálogo público-privado, con participación de los/las jóvenes, para impulsar agendas y estrategias de empleo juvenil”.

Bajo este marco, la CEPB ha desarrollado un Término de Referencia (TDR) para la contratación de una consultoría, que tiene el objetivo central de realizar un diagnóstico, análisis y propuestas de lineamientos de políticas públicas sobre la demanda y oferta laboral de los jóvenes de entre 16 y 28 años, con enfoque de género; que permita caracterizar a este grupo etario en relación a sus características sociales, económicas y culturales y, evaluar sus necesidades en función a sus perspectivas futuras y las condiciones de un entorno que responda a esas expectativas, que contemple un estudio a nivel nacional con especial atención en las ciudades de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija. La edad ha sido seleccionada en el marco de la Ley de la Juventud, de febrero de 2013, que en su Artículo 4.

El presente documento realiza un diagnóstico, análisis y propuestas de lineamientos de políticas públicas para los jóvenes de 16 a 28 años y se divide en siete secciones, además de esta introducción. La segunda sección describe el marco de análisis base para el desarrollo del estudio. La tercera analiza la situación productiva-laboral de los jóvenes a partir de datos cuantitativos y cualitativos. A seguir, se evalúa el entorno laboral de los jóvenes, el cual incluye un diagnóstico del entorno económico-productivo e institucional, incluye el detalle de las normativas y planes de Estado (Plan de Desarrollo Económico y Social) en materia laboral

que se constituyen en paraguas del quehacer del sector público.

La sección cinco, realiza una sistematización de políticas del gobierno central, de actores públicos sub-nacionales y privados y las políticas laborales desde el ámbito global –insumos de buenas prácticas–. La siguiente sección realiza el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que se constituye en una sistematización de varios hallazgos encontrados en las secciones anteriores, y, por último, se describen las conclusiones y recomendaciones de políticas públicas.

II. Marco de Análisis

El diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas sobre la demanda y la oferta laboral de los jóvenes requiere una base conceptual que permita identificar las diferentes necesidades de este grupo etario de acuerdo a la situación en la que se encuentran. La Figura 1 describe un esquema simplificado que permite identificar estos estados dentro del mercado de trabajo;² de acuerdo a las categorías deseadas (en verde) y no deseadas (en rojo) –las particiones son meramente ilustrativas–.

En relación al desempleo, cabe distinguir entre dos posibilidades básicas de que un joven se encuentre en esta situación. La primera es el *desempleo friccional*, que resulta del tiempo necesario para emparejar a las personas que buscan activamente empleo con los puestos de trabajo (movilidad de la mano de obra por los cambios de ocupación sectorial, geográfico u

otros relativos). Esto se presenta en el mercado laboral por la constante creación y destrucción de empleos, así como por la entrada de nuevos trabajadores al mercado laboral, y se espera que dure poco tiempo (menos de seis meses). La segunda es el *desempleo estructural*, que se produce cuando el número de puestos de trabajo existentes en las economías es insuficiente para absorber toda la oferta de mano de obra, y es aquí donde las políticas públicas, los programas y proyectos –las inyecciones– se hacen especialmente fundamentales.

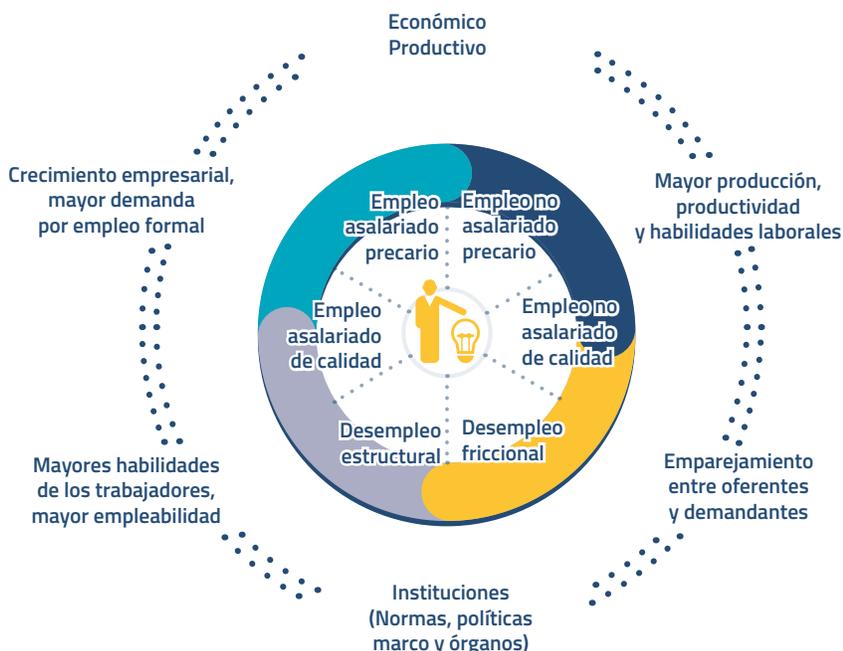
En general, *los países otorgan seguros de desempleo* para que las personas puedan buscar un (nuevo) empleo en condiciones laborales satisfactorias para ellas. Sin embargo, esta medida no existe en Bolivia, por lo que se esperaría que las personas sean menos exigentes aceptando trabajos o, aún más, opten por auto-generarse empleos no-asalariados –i.e. cuenta-propias, cooperativistas, trabajadores familiares, etc.–. Bajo este escenario, el desempleo sería esencialmente friccional; salvo

² El mercado de trabajo incluye a toda la fuerza laboral; es decir a aquellos que cuentan con trabajo, ya sea (auto) asalariado o no, y los que buscan activamente empleo.

que existan personas cuyos salarios de reserva³ sean al menos iguales a los retornos de un trabajo no-asalariado. Estos pueden ser

los casos, por ejemplo, de los profesionales que prefieren seguir buscando empleo a ser comerciantes ambulantes.

Figura 1
Esquema de la fuerza laboral juvenil boliviana en un momento del tiempo



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la población ocupada joven boliviana, la Figura 1 la categoriza en cuatro posibilidades –ciertamente con muchos matices al interior de estas–. La primera corresponde a los empleos asalariados de calidad, dignos o cubiertos por la norma,⁴ que se suponen se derivan de una demanda laboral formal que deviene usualmente de empresas/instituciones medianas o grandes formales y de una parte

del sector público.⁵ En este caso, se esperarían políticas en torno a un mejor emparejamiento de las necesidades de habilidades de mano de obra con la oferta de trabajo juvenil, entre otros, y ciertamente incentivar este tipo de empresas/instituciones para que esta demanda aumente significativamente. De manera parecida, pueden presentarse trabajos no-asalariados de calidad, donde ciertas personas, de forma independiente, generan altos retornos laborales y acceden a protección social, entre otros.

³ El salario de reserva es entendido, en este caso, como aquel retorno laboral mínimo por el cual una persona desempleada está dispuesta a trabajar.

⁴ Las tres definiciones no son necesariamente las mismas; pero para fines de ilustración se las considera como sinónimos.

⁵ El sector público puede contratar trabajadores con beneficios mucho menores que aquellos establecidos por la norma laboral en Bolivia.

En contraste, se encuentran aquellos trabajos precarios –ya sean asalariados o no– que se caracterizan usualmente por contar con bajos retornos y al margen de las normas laborales; siendo las más importantes: seguridad en salud, en pensiones e industrial.

La “torta”, que describe la situación de la fuerza laboral, es resultado de varios factores. Los más importantes se relacionan con las características económico-productivas que pueden permitir o limitar una dinámica virtuosa entre la demanda y la oferta de trabajo; así como las instituciones que juegan un doble rol, impulsando o frenando el mismo sistema económico-productivo o incidiendo en el mercado de trabajo vía normas y políticas marco.

Las instituciones representan las normas y los órganos que las llevan a cabo, y las políticas públicas marco pueden superar los diferentes problemas del mercado laboral para poder generar más y mejores empleos, ya sea con programas públicos o apoyando iniciativas no-públicas –que devienen del sector privado, cooperación y sociedad civil–; y que de manera general se asocian con un mayor emparejamiento, mejores habilidades de los trabajadores y desarrollo productivo.

Por otro lado, el *enfoque de género* presenta varios matices y aristas, dependiendo del marco conceptual y temático⁶ con que se desea trabajar. En materia de igualdad, se plantea tanto oportunidades como resultados. Las mujeres se encuentran en condiciones desfavorables en cuanto a factores socioculturales se refiere, ya que son más responsables del cuidado del hogar; aunque los hombres son más comprometidos a generar ingresos laborales. La igualdad de oportunidades entonces significa un cambio de costumbres y prácticas, muchas veces patriarcales, desde la familia, la comunidad y las escuelas (que tienen la finalidad de formación), donde las niñas y los niños sean ambos

responsables de los quehaceres domésticos, y los entornos limiten también la generación de estereotipos, aunque tomando en cuenta las habilidades innatas. La igualdad de resultados significa que tanto mujeres como hombres deben, por ejemplo, tener puestos semejantes, y es importante en la medida de que se verifiquen desigualdades en oportunidades significativas; sin embargo, las medidas en torno a este enfoque deberían ser temporales a medida que se avanza en una igualdad de oportunidades.

En lo que respecta al empoderamiento económico femenino, Eyben *et al.* (2008) y Kapitsa (2008) señalan que este puede ser entendido como la capacidad que tienen las mujeres de participar, contribuir y beneficiarse de los procesos y resultados del crecimiento económico, mediante sus dotaciones de recursos y *agency*,⁷ y el poder de mejorarlos en esta dinámica desde una perspectiva de equidad y justicia. Además, el empoderamiento aumenta el acceso de las mujeres a los recursos económicos y las oportunidades, incluidos el empleo, los servicios financieros, la propiedad y otros activos productivos, el desarrollo de habilidades y la información del mercado (DAC Network on Gender Equality, 2011).

Por último, las piezas anteriores permiten ser resumidas en un FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) para la sistematización y recomendaciones de medidas en torno al empleo juvenil en Bolivia. El FODA es una herramienta que se utiliza para delimitar los factores internos y externos (positivos y negativos) de las organizaciones e instituciones; los cuales permiten establecer los objetivos estratégicos, estrategias y/o objetivos tácticos –de acuerdo a la aproximación de la planificación que se realice–, fundamentados en las fortalezas y corrigiendo las debilidades de las organizaciones, y aprovechando las oportunidades y contrarrestando las amenazas del entorno.

⁶ Por ejemplo, el enfoque de género en términos de violencia es diferente al de laboral.

⁷ La palabra, traducida, al español como agencia, se refiere a la capacidad que tienen las mujeres de tomar decisiones y avanzar en sus objetivos.

En el marco de la presente consultoría, la herramienta puede ajustarse al “Diagnóstico de la situación laboral y mejora del mercado de trabajo de los jóvenes” para delimitar las propuestas de medidas, para lo cual se define el FODA de la siguiente manera:

- **Fortalezas (internas):** corresponden a los aspectos positivos propios de los jóvenes –y, de manera transversal, al género– en relación a su situación laboral y emprendedora.
- **Debilidades (internas):** son los factores negativos y propios de los jóvenes –y por género– en relación a su situación laboral y emprendedora, los cuales buscan ser superados o eliminados.
- **Oportunidades (externas):** corresponden a los aspectos positivos y ajenos a los hogares, pero que forman parte de su entorno y que pueden ser aprovechados para promover una mejor situación laboral y emprendedora.

- **Amenazas (externas):** son los aspectos negativos y ajenos a los jóvenes; pero que se generan en su entorno y que pueden perjudicar y/o limitar el avance a una mejor situación laboral y emprendedora.

Finalmente, cabe señalar que se ha recopilado, y procesado, información secundaria y primaria para desarrollar el diagnóstico y el análisis de la situación laboral de los jóvenes, a partir del marco conceptual descrito. La primera corresponde a datos provistos por: las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística –donde es posible construir indicadores laborales para los jóvenes de entre 16 y 28 años, con enfoque de género de las zonas urbanas de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija–, y la Encuesta MIPYME (micro, pequeñas y medianas empresas) de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) –aplicada a las ciudades bajo estudio pero con un grupo etario más amplio–; además de otra información secundaria cuantitativa y cualitativa relevante. La segunda corresponde a dos talleres (grupos focales) realizados con los jóvenes, cuatro entrevistas a expertos y tres conversatorios sobre la materia.

III. Situación productiva-laboral de los jóvenes

A. CONTEXTO LABORAL JUVENIL DESDE LOS DATOS CUANTITATIVOS

La estructura poblacional y el bono demográfico

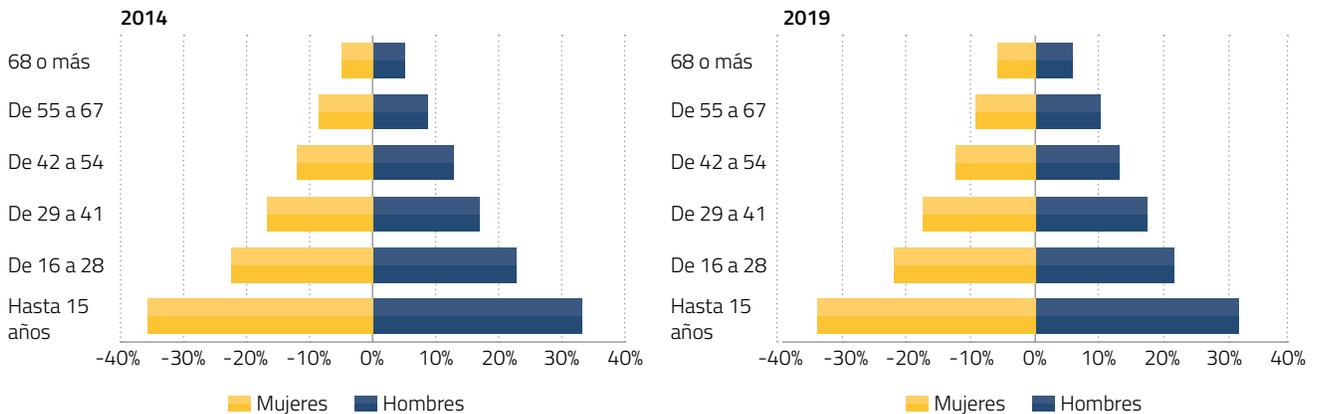
La población boliviana ha estado constituida mayoritariamente por niños y adolescentes; sin embargo, desde los años de 1990, esta tendencia ha cambiado con una mayor participación relativa de la población en edad de trabajar. De acuerdo a datos de los Censos de Población y Vivienda, por ejemplo, el porcentaje de personas hasta los 14 años de edad sobre aquellas de 15 o más años fue aproximadamente 84% en 1976 y 1992; sin embargo, la tasa bajó al 77% en 2001 y 60% en 2012 (INE, 2015).

La Figura 2 presenta la estructura poblacional para los años 2014 y 2019, estimada mediante las Encuestas de Hogares. La participación

porcentual de los niños y adolescentes hasta 15 años de edad continua en descenso; ya que en 2014 representa el 34,4% de la población total y el 2019 el 32,6%. Cabe señalar que el 2020 es un año atípico debido a la pandemia, y que, aparentemente, ha generado una caída en la natalidad; ya que, de acuerdo a las estimaciones, esta baja hasta el 29,8% –no expuesto en la Figura–.

La población bajo estudio –de 16 a 28 años de edad– representa alrededor del 22% de la población total, con una muy leve caída en el tiempo; mientras que aquella entre 29 a 67 más años de edad va ganando importancia, pasando del 38,0% en 2014 al 39,9% en 2019, y también la adulta mayor. En cuanto a las diferencias por género, es interesante notar que la participación porcentual de niños y adolescentes es mayor para la población masculina que para la femenina. En contraste, en los últimos tres grupos etarios considerados esta situación se revierte.

Figura 2
Estructura de la Población por Estrato de Edad, 2014 y 2019
(En participación porcentual)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

El cambio de la estructura poblacional boliviana muestra que en el país se ha presentado el fenómeno del bono demográfico desde alrededor de los años de 1990. Este se da cuando la tasa entre la población dependiente (niños, jóvenes y adultos mayores) cae frente aquella joven y adulta por la transición demográfica, lo cual genera una oportunidad de desarrollo una vez que potencialmente la fuerza laboral –en términos relativos– es mayor para aportar a la dinámica productiva, el gasto en las personas dependientes es menor y el ahorro para la acumulación del capital aumenta (ver, *e.g.*, OIT, 2019). Esto parece explicar, en alguna medida, la disminución de la pobreza monetaria en Bolivia; sin embargo, es menos evidente en términos de crecimiento económico.⁸

8 El bono demográfico puede ser observado en ambas variables, pobreza y crecimiento económico, de manera muy sencilla a partir de sus expresiones matemáticas. La pobreza monetaria se mide a partir de los ingresos del hogar per cápita, los cuales aumentan cuando el denominador –i.e. número de miembros del hogar– se reduce. El PIB (Producto Interno Bruto) se encuentra en función de la población ocupada y el crecimiento económico corresponde al incremento porcentual del PIB per cápita. Así, puede determinarse el PIB per cápita como función de la población ocupada y total y, desde aquí, determinar la incidencia del bono demográfico. En todo caso, dependerá de la función de producción que representa la economía, la cual usualmente se estima bajo métodos económicos.

Fuerza laboral juvenil

La Tabla 1 presenta la participación de los jóvenes en la fuerza laboral, medida a partir de la Tasa Global de Participación (TGP).⁹ En promedio para el periodo de análisis, aproximadamente 52 de cada 100 jóvenes han trabajado o buscado activamente un empleo. Esta tasa es más baja que la población activa adulta, dado que una buena parte de los jóvenes se encuentran todavía estudiando –cómo se verá más adelante–.

La TGP por sexo muestra una brecha entre hombres y mujeres; que persiste durante los años de análisis. En promedio, 63 de cada 100 varones, y 42 de cada 100 mujeres, se encuentran en el mercado laboral. Este resultado puede ser explicado, en alguna medida, por las diferencias de los roles de género, donde las mujeres pueden permanecer inactivas en el periodo de embarazo y post parto y, además, se responsabilizan del cuidado de los hijos –principalmente cuando son pequeños– y del hogar; mientras que los varones buscan generar ingresos para el sustento de la familia.

9 En este caso, la TGP corresponde a la fuerza laboral o Población Económicamente Activa sobre la Población Total del grupo etario analizado.

En la desagregación por grupos étnicos y pobreza, los jóvenes indígenas y aquellos no-pobres están en un mayor porcentaje en la fuerza laboral; lo cual se contrasta con jóvenes no-indígenas –que estudian en mayor proporción– y pobres –lo que puede ser explicado, en alguna medida, porque las mujeres principalmente se dedican en mayor proporción al cuidado del

hogar en relación a sus contrapartes no-pobres-. En estas tasas, resalta el aumento significativo de la TGP en 2020 para la población pobre. Al parecer, la crisis sanitaria –que se derivó en una crisis económica– condujo a que más miembros de la familia se inserten en la fuerza laboral, a fin de mitigar la caída de los ingresos del hogar.

Tabla 1
Zonas Urbanas Seleccionadas: Tasa Global de Participación, 2014-20
(En porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	54,0	50,5	55,4	48,9	48,3	53,9	55,6
Sexo							
Hombres	66,6	64,7	65,4	60,0	58,3	62,7	65,3
Mujeres	42,3	37,9	46,1	38,6	39,3	45,3	46,3
Grupo étnico-lingüístico							
Indígenas	64,4	60,3	66,0	63,6	57,8	63,9	66,0
No indígenas	53,2	50,0	54,7	48,1	47,8	53,5	55,4
Condición de pobreza							
No pobres	58,0	55,3	61,0	52,4	51,8	57,4	58,1
Pobres	42,9	37,0	43,6	39,4	38,9	43,2	48,9

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

La información anterior permite sintetizar en el siguiente hallazgo.

Hallazgo 1: Alrededor de 52 de cada 100 jóvenes forman parte de la fuerza laboral, siendo mayor para la población masculina, indígena y no-pobre. En las diferencias por género, los roles entre hombres y mujeres parecen prevalecer –con periodos de inactividad por el embarazo, parto y cuidado de los hijos pequeños; mientras que los varones tienen mayores responsabilidades de generar ingresos–.

El Gráfico 1 muestra la tasa de desempleo juvenil; donde se aprecia una tendencia creciente, especialmente desde 2018. En particular, en el año de la pandemia (2020), 19 de cada 100 jóvenes buscaban activamente empleo en las zonas urbanas seleccionadas. Esta tasa ha sido persistentemente más alta con relación a la población adulta, lo cual es una característica muy común en los países.

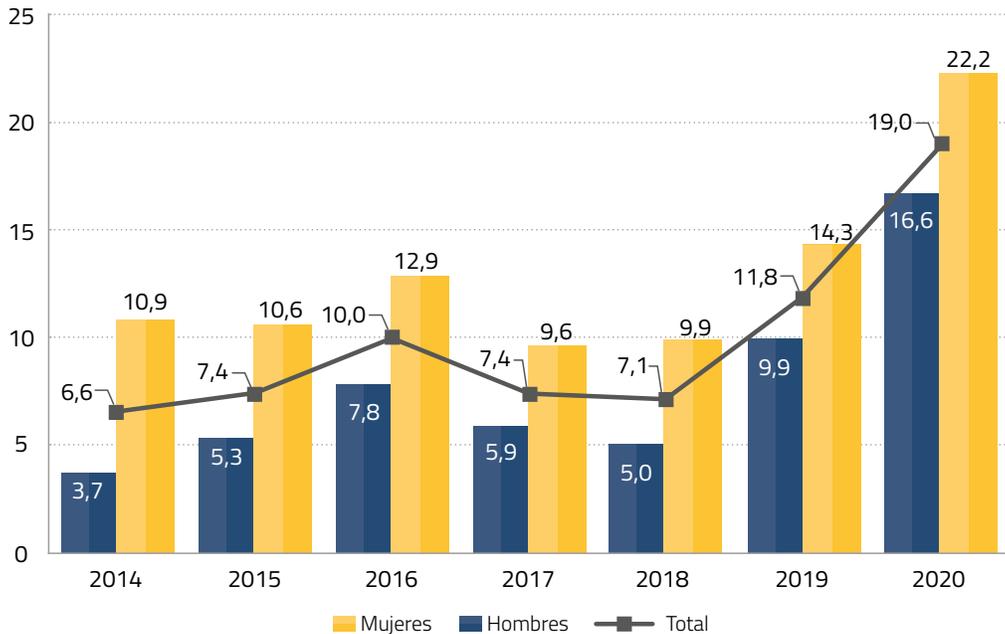
La usual premisa de una menor experiencia laboral con la que cuentan los jóvenes es una explicación de desventaja al momento de decidir contratarlos; sin embargo, es posible levantar algunas hipótesis adicionales para Bolivia. En primer lugar, en promedio, ellos tienen menores necesidades de generar ingresos laborales –varios todavía viven con su familia–, y, por lo tanto, pueden buscar mejores oportunidades de em-

pleo en situación de desocupados, una vez que no “tienen la urgencia de contar con recursos económicos para el sustento de sus familias”.

En segundo lugar, los jóvenes son, en media, más calificados y –posiblemente por este motivo– buscan insertarse, en mayor proporción, en fuentes de trabajo asalariadas; que son escasas en el país, principalmente las formales.¹⁰ En tercer lugar, los jóvenes se encuen-

tran también en desventaja por los mayores costos laborales derivados de la normativa con relación a sus pares adultos; ya que tienen mayores probabilidades de ser padres o madres y, por lo tanto, de acceder a varios beneficios y derechos que son cubiertos por los empleadores.¹¹ Por último, es posible que –a falta de empleos estables–, la rotación de fuentes laborales sea más alta en este estrato poblacional.

Gráfico 1
Zonas Urbanas Seleccionadas: Tasa de Desempleo, 2014-20
(En porcentaje)



¹⁰ La tasa de desempleo de la población urbana calificada es más alta que la no-calificada en Bolivia.

¹¹ Estos costos incluyen subsidios prenatales, de natalidad y lactancia a los progenitores (18 salarios mínimos), que desde el 2011 son otorgados tanto a hombres como mujeres (Muriel y Jemio, 2016).

Por otro lado, la tasa de desempleo es persistentemente más alta para las mujeres en relación a los varones; lo cual puede asociarse con una segmentación de mercados con una mayor sobreoferta femenina¹², o con una menor preferencia de contratarlas por los costos laborales asociados¹³, entre otros posibles motivos.

Por último, el Gráfico 2 presenta la duración del desempleo. En promedio para los años de análisis, 39,5% de los jóvenes se encuentran buscando trabajo tres meses o menos, lo cual corresponde a un periodo relativamente corto y puede aproximarse a la movilidad usual del factor trabajo (*i.e.* desempleo friccional).

Gráfico 2
Zonas Urbanas Seleccionadas: Meses en Situación de Desempleo, 2014-20
(En participación porcentual)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionadas corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

En contraste, en promedio, el 18,1% de los jóvenes están buscando empleo entre más de seis meses a un año, y 13,2% más de un año. Estas últimas participaciones pueden relacionarse más con un desempleo estructural, como se observó en el marco de análisis, donde la eco-

nomía no consigue dinamizarse de tal manera a brindar los puestos de trabajo necesarios para la fuerza laboral juvenil.

A partir de la información anterior, se establece el siguiente hallazgo:

¹² Por ejemplo, hay más mujeres que ofrecen su servicio como secretarías o recepcionistas.

¹³ Además de los subsidios pagados por el empleador; la norma estipula que la madre tiene tres meses de descanso por embarazo pagados de acuerdo al haber básico correspondiente y al menos una hora de tolerancia por lactancia al día durante el primer año del hijo.

Hallazgo 2: La tasa de desempleo juvenil ha aumentado en los últimos años, siendo aún mayor para las mujeres. Las razones detrás de esta tasa recaen tanto en factores de demanda –los jóvenes son menos atractivos porque tienen menos experiencia y los costos laborales implícitos son mayores en relación a sus pares adultos, además de condiciones económicas, productivas e institucionales poco favorables (como se verá más adelante)– como de oferta laboral –los salarios de reserva de los jóvenes son más altos y en mayor medida se insertan en el mercado laboral propiamente dicho que en opciones de auto-empleos u otros trabajos no-asalariados en relación a los adultos–.

Trabajo y educación juvenil

Dentro del debate público, el fenómeno de los jóvenes NINIS (es decir, jóvenes que Ni Trabajan Ni Estudian) ha adquirido una especial importancia; ya que contrasta la premisa de que los jóvenes carecen de oportunidades educativas y/o laborales, con aquella que supone la realización de actividades poco beneficiosas para ellos.

La Tabla 2 presenta la desagregación de la población juvenil de acuerdo con su condición de trabajo y estudio.

Tabla 2
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes por Condición de Estudio y Trabajo, 2014-20
(En participación porcentual)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NO Estudia NI Trabaja	17,0	19,9	16,5	15,9	15,9	15,0
Estudia y NO Trabaja	32,5	33,4	33,6	38,9	39,3	37,5
NO Estudia y Trabaja	36,9	35,2	36,3	32,5	33,0	31,7
Estudia y Trabaja	13,6	11,6	13,6	12,7	11,8	15,8
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NO Estudia NI Trabaja	4,4	8,0	6,8	6,1	4,8	6,1
Estudia y NO Trabaja	31,4	30,8	32,9	38,0	39,8	37,3
NO Estudia Trabaja	47,9	46,9	46,1	41,1	43,3	39,4
Estudia y Trabaja	16,3	14,3	14,2	14,8	12,1	17,1
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NO Estudia NI Trabaja	28,7	30,4	25,6	25,0	25,7	23,6
Estudia y NO Trabaja	33,6	35,7	34,3	39,7	38,8	37,7
NO Estudia y Trabaja	26,6	24,6	27,2	24,6	23,9	24,2
Estudia y Trabaja	11,0	9,3	13,0	10,7	11,5	14,5

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

Entre 2014 y 2019, la participación de los NINIS disminuyó de 17,0% a 15,0%, así como de aquellas que trabajan y no estudian (de 36,9% a 31,7%). En contraste, el porcentaje de jóvenes que estudian aumentó tanto si trabajan o no (de 46,1% en 2014 a 53,3% en 2019), lo cual se asocia con una cada vez mayor importancia de la educación.

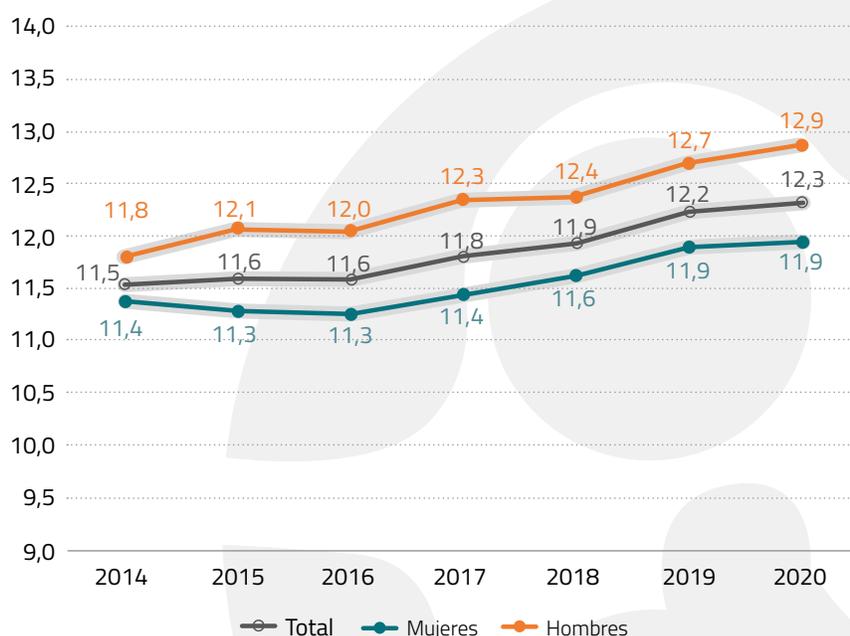
En la división por sexo, un mayor porcentaje de mujeres son NINIS en relación a los hombres. Cabe señalar que, en ambos casos, una parte de los NINIS son desempleados –algo más para las mujeres como se vio en el Gráfico 2– y otro porcentaje es discapacitado. Las mujeres son NINIS también por las responsabilidades dentro del hogar o por motivos de embarazo (Muriel, 2017). Así, excluyendo todas estas explicaciones de la condición de NINIS –intrínsecas a las características de los jóvenes–, aquellos factores no explicados representan entre el 3% y 5% de la población ocupada juvenil.

A partir de la información anterior, se establece el siguiente hallazgo:

Hallazgo 3: Entre 2014 y 2019, la participación de los NINIS disminuyó; mientras que el porcentaje de jóvenes que estudian aumentó tanto si trabajan o no. El porcentaje de mujeres NINIS es destacablemente más alto; lo cual se explica –en alguna medida– por las mayores responsabilidades dentro del hogar y por razones de embarazo. Tomando en cuenta estos motivos, además del desempleo, el porcentaje de NINIS resulta bajo.

Por otro lado, cabe señalar que dentro de la población que trabaja, los años promedio de escolaridad han ido aumentando, de 11,5 en 2014 a 12,3 en 2020 (ver Gráfico 3). En este caso, las brechas por género han favorecido a las mujeres en todo el periodo de análisis, llegando a la diferencia de un año de estudio en 2020.

Gráfico 3
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes Trabajadores por Años Promedio de Escolaridad, 2014-20



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionadas corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

Este resultado responde a una cada vez mayor cobertura del acceso a la educación en las personas en edad escolar (Yañez, 2020). Sin embargo, como señala Yañez (2020), la cobertura no ha ido acompañada de mejoras en la calidad, ni pertinencia de la escolaridad. De acuerdo a la prueba TERCE Bolivia¹⁴ (por ejemplo), implementada el año 2017, los resultados de la prueba de lectura muestran que aproximadamente tres de cada cuatro estudiantes de tercer grado de primaria no tienen “la capacidad adecuada de establecer relaciones ni de interpretar e inferir significados”, y ocho de cada diez se ubican en niveles de desempeño matemático bajos. Además, la situación empeora para el sexto grado, ya que cerca al 85% de los estudiantes tiene deficiencias en el aprendizaje de lectura y 92,3% en matemáticas. En todas las pruebas de TERCE, los estudiantes tienen, en mayor proporción, desempeños más bajos en comparación con la región (ver Gráfico A1 en el Anexo A).

Por otro lado, el Índice de Competitividad Global (ICG) publicado por el Foro Económico Mundial (WEF, 2019), integra una serie de indicadores para evaluar la capacidad de los países para promover oportunidades de desarrollo económico; entre las cuales se encuentra el capital humano. En el año 2019, Bolivia estaba en la posición 107 de 141 países analizados, y en el puesto 78 –significativamente mejor– en relación a los años de escolaridad promedio de la fuerza laboral. Sin embargo, en cuanto a las “habilidades de la fuerza laboral” –que incluye la calidad de la formación vocacional, habilidades de los graduados, habilidades digitales de la población activa y facilidad para encontrar trabajadores bien capacitados– el país se situó en un lugar bajo, 124.

¹⁴ El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), fue realizado en Bolivia a finales del año 2017, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La prueba recolecta información sobre el rendimiento de los estudiantes de 3° y 6° de primaria en Lectura, Matemáticas y Escritura; y adicionalmente de Ciencias para 6° de primaria.

Las apreciaciones anteriores permiten postular el siguiente hallazgo:

Hallazgo 4: Los años de escolaridad aumentaron en la población juvenil, donde destaca la femenina. Con todo, los resultados en términos de calidad son cuestionables, una vez que, de acuerdo a la prueba TERCE, la mayor parte de los estudiantes de tercer y sexto grado presentan deficiencias en lectura y matemáticas. Además, de acuerdo al ICG, los años de escolaridad de la fuerza laboral boliviana son destacables (puesto 78 de 141 países) frente a la posición general del país (posición 107); pero las “habilidades de la fuerza laboral” presentan una posición significativamente peor (124).

Por último, la Tabla 3 presenta la población juvenil ocupada por uso de internet. El año 2020 destaca por el salto en la participación porcentual del uso de esta tecnología de información y comunicación (TICs); siendo aún más destacable en el caso de las mujeres (82,0%) con relación a los varones (77,3%). Este aumento con relación a 2019 se debe, en buena medida, a la crisis sanitaria, que condujo a medidas de aislamiento y a la necesidad de una mayor comunicación vía TIC, con una alta adaptación de los jóvenes en contraste con sus pares adultos. La frecuencia del uso de internet también es destacable; ya que el 70,1% de los jóvenes utilizaron el servicio al menos una vez al día; mientras que alrededor del 1% lo hicieron menos de una vez por semana. Con todo, todavía 21 de cada 100 jóvenes –algo más para la población masculina– no usan estas tecnologías, mostrando un importante rezago dentro de las dinámicas de desarrollo socioeconómico.

Las apreciaciones anteriores permiten postular el siguiente hallazgo:

Hallazgo 5: El uso de internet muestra avances en la población juvenil, donde destaca la femenina. Con todo, un nicho de los jóvenes todavía se encuentra rezagada de esta dinámica educativa; que marca la nueva era tecnológica.

Gráfico 3
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes Trabajadores por Uso de Internet, 2014-20
(En participación porcentual)

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SI	62,5	53,5	67,3	66,3	79,2
Al menos una vez al día	49,0	40,6	55,7	56,6	70,1
Al menos una vez por semana	11,7	10,8	8,5	8,3	8,1
Menos de una vez por semana	1,8	2,2	2,5	1,4	0,9
NR frecuencia	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
NO	37,5	46,5	32,7	33,7	20,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SI	61,1	51,1	66,6	65,1	77,3
Al menos una vez al día	46,9	37,9	55,3	55,6	69,0
Al menos una vez por semana	12,2	11,2	8,4	8,4	7,2
Menos de una vez por semana	1,9	2,1	2,1	1,1	1,1
NR frecuencia	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
NO	38,9	48,9	33,4	34,9	22,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SI	64,6	57,2	68,2	67,9	82,0
Al menos una vez al día	52,0	44,8	56,3	58,0	71,8
Al menos una vez por semana	11,0	10,2	8,7	8,2	9,6
Menos de una vez por semana	1,6	2,3	3,0	1,8	0,6
NR frecuencia	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
NO	35,4	42,8	31,8	32,1	18,0

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

Características de la fuente de trabajo

La Tabla 4 presenta a los jóvenes trabajadores de acuerdo a la categoría ocupacional a la que pertenecen. Ellos se concentran principalmente en la clasificación de empleado(a) u obrero(a); aunque la participación ha ido decreciendo en el tiempo hasta llegar al 54,2% en 2020. Esta categoría junto con la de empleada(o) del hogar componen a la población asalariada que llega al 57,0% en el último año para el total de la población, y sigue un patrón similar al descrito anteriormente.

La caída del porcentaje de trabajadores asalariados en el tiempo se ha presentado también en la población adulta, lo que puede ser atribuido, entre otros, a la desaceleración de la economía, acompañada de una cada vez menor demanda laboral en general y por empleo formal en particular. Con todo, este porcentaje ha sido mayor en comparación con sus pares adultos; lo que sustenta la premisa –explicitada anteriormente– de que ellos se insertan en mayor proporción al mercado laboral propiamente dicho.

Tabla 4
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes por Categoría Ocupacional, 2014-20
(En participación porcentual)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,0						
Obrero(a)/empleado(a)	61,7	64,0	61,0	58,6	57,7	57,6	54,2
Cuenta propia	20,0	22,6	21,3	23,6	25,3	20,8	25,7
Familiar/aprendiz	9,5	9,7	10,7	11,9	10,3	15,2	15,5
Empleada(o) del hogar	4,7	1,8	4,9	3,9	4,5	4,5	2,8
Patrones/cooperativistas	4,1	1,8	2,1	2,0	2,3	2,0	1,8
Hombres	100,0						
Obrero(a)/empleado(a)	65,8	67,6	64,2	63,3	61,1	62,0	57,6
Cuenta propia	21,3	23,8	24,6	25,4	27,9	22,5	27,3
Familiar/aprendiz	7,1	6,5	7,7	8,5	7,5	12,4	12,7
Empleada(o) del hogar	0,0	0,0	0,4	0,2	0,1	0,3	0,1
Patrones/cooperativistas	5,9	2,1	3,1	2,5	3,4	2,7	2,3
Mujeres	100,0						
Obrero(a)/empleado(a)	55,2	58,2	56,4	51,5	52,9	51,5	49,1
Cuenta propia	17,9	20,7	16,7	20,9	21,6	18,2	23,4
Familiar/aprendiz	13,4	15,0	14,9	16,9	14,2	19,0	19,7
Empleada(o) del hogar	12,1	4,8	11,2	9,4	10,6	10,3	6,9
Patrones/cooperativistas	1,4	1,3	0,8	1,3	0,8	1,0	1,0

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
Nota: Las zonas urbanas seleccionadas corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

En la desagregación por género, un mayor porcentaje de hombres se encuentra en las categorías de obrero(a)/empleado(a) y cuenta propia; mientras que las mujeres sobresalen en los trabajos familiares o aprendices sin remuneración y del hogar. Estas diferencias se presentan también entre las poblaciones adultas, lo cual se asocia a los roles particulares por género dentro y fuera de hogar.

La Tabla 5 presenta a la población ocupada juvenil por rama de actividad económica, donde sobresalen, en participación porcentual,

el comercio y los hoteles, la construcción, los servicios sociales y empresariales y las manufacturas. Comercio y hoteles destaca no solamente por ser el sector que más trabajadores concentra, sino también porque el porcentaje de participación ha sido creciente en el tiempo; pasando del 29,4% en 2014 al 40,9% en 2020. Esta tendencia se presenta tanto para hombres como para mujeres; aunque en todos los años, la proporción de las mujeres es destacablemente más alta. En el año 2020, por ejemplo, por cada 10 hombres en el rubro se encontraban 19 mujeres.

Tabla 5
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes Trabajadores por Rama de Actividad, 2014-20
(En participación porcentual)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,0						
Actividades primarias	6,7	5,7	5,3	4,6	4,0	3,7	5,6
Manufacturas	12,9	12,6	11,0	13,0	14,5	13,7	11,2
Construcción	14,7	15,9	15,8	15,6	13,8	11,1	11,2
Comercio y hoteles	29,4	32,7	32,5	34,1	33,1	38,2	40,9
Transporte y comunicaciones	9,9	9,4	8,5	10,3	8,6	7,2	7,6
Ser. financieros y empresariales	7,0	7,3	6,6	6,5	7,3	7,1	8,5
Ser. sociales, personales	14,8	11,3	16,9	13,0	14,7	15,0	11,5
Otros servicios	4,7	5,2	3,4	2,9	4,0	4,0	3,7
Hombres	100,0						
Actividades primarias	9,0	7,6	7,3	6,6	6,0	5,9	8,7
Manufacturas	15,0	14,5	12,5	15,1	16,7	15,7	13,3
Construcción	23,7	25,4	26,3	25,4	23,6	18,6	18,7
Comercio y hoteles	21,8	21,9	24,6	23,0	24,8	29,8	30,0
Transporte y comunicaciones	12,7	12,9	11,5	15,1	13,0	11,0	11,7
Ser. financieros y empresariales	6,7	6,1	5,6	6,0	6,1	7,1	7,5
Ser. sociales, personales	7,0	6,5	8,5	5,4	6,1	7,4	6,4
Otros servicios	4,2	5,1	3,7	3,4	3,8	4,4	3,7
Mujeres	100,0						
Actividades primarias	2,9	2,5	2,5	1,5	1,2	0,5	0,9
Manufacturas	9,4	9,5	9,1	9,9	11,5	10,9	8,1

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Construcción	0,5	0,5	1,0	0,9	0,2	0,5	0,1
Comercio y hoteles	41,4	50,0	43,6	50,8	44,6	50,1	56,7
Transporte y comunicaciones	5,7	3,7	4,3	3,2	2,5	1,8	1,5
Ser. financieros y empresariales	7,4	9,3	8,0	7,2	9,0	7,0	9,9
Ser. sociales, personales	27,2	19,1	28,7	24,4	26,8	25,5	19,0
Otros servicios	5,5	5,3	2,9	2,2	4,3	3,5	3,7

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
 Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

Por otro lado, de acuerdo a datos del 2020, tres cuartas partes del empleo femenino se concentran en dos sectores: comercio y hoteles (56,7%) y servicios sociales y personales (19,0%). En contraste, la población ocupada masculina presenta una mayor diversificación: además de comercio y hoteles (30,0%), son representativos también los sectores de construcción (18,0%), manufacturas (13,3%) y transporte y comunicaciones (11,7%).

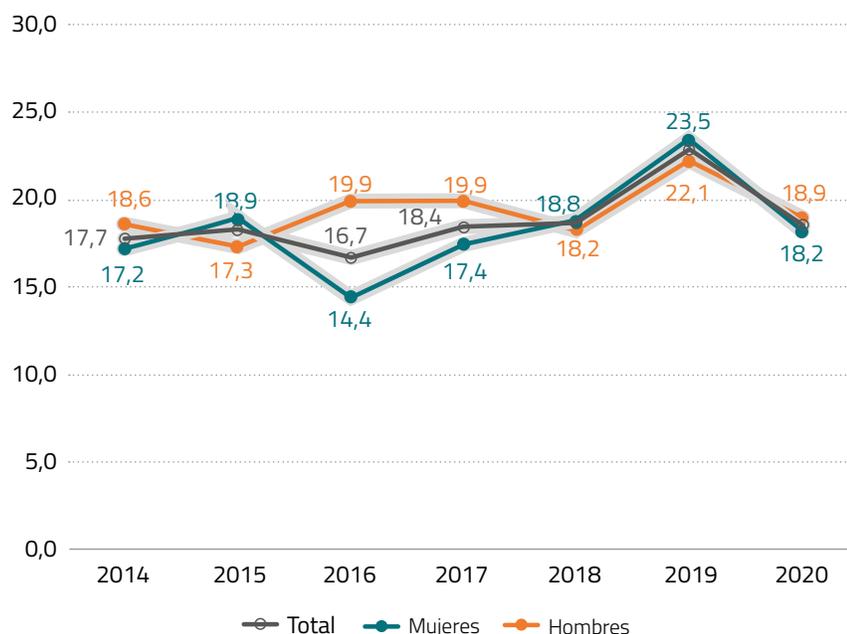
La información anterior permite establecer los siguientes hallazgos.

Hallazgo 6: 57 de cada 100 jóvenes trabajadores se encuentran en ocupaciones asalariadas; y las actividades de comercio y hoteles los concentran en mayor medida; principalmente a las mujeres. Además, el porcentaje de participación de esta actividad ha ido aumentando en el tiempo.

Hallazgo 7: Las brechas por género son importantes en las ocupaciones y sectores de pertenencia: los hombres sobresalen en las categorías de obrero(a)/empleado(a) y cuenta propia y las mujeres en los trabajos familiares o aprendices sin remuneración y del hogar. Además, construcción, manufacturas, transporte y comunicaciones son también claves para los varones; mientras que los servicios sociales y personales destacan adicionalmente en la población femenina.

Los siguientes Gráficos presentan indicadores asociados a la calidad del empleo. El Gráfico 4 muestra tasas de afiliación a las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) bajas en todos los años, con un promedio para el periodo de análisis que llega a 18,4%; aún más bajo que sus pares adultos. Esta variable refleja los problemas de acceso a protección social. En este caso, las diferencias por género no son claras; dado que, en los años 2015, 2018 y 2019, el porcentaje es algo más alto para los hombres con relación a las mujeres, pero es más bajo en los restantes años.

Gráfico 4
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes por Afiliación a las AFP, 2014-20
 (En porcentaje)



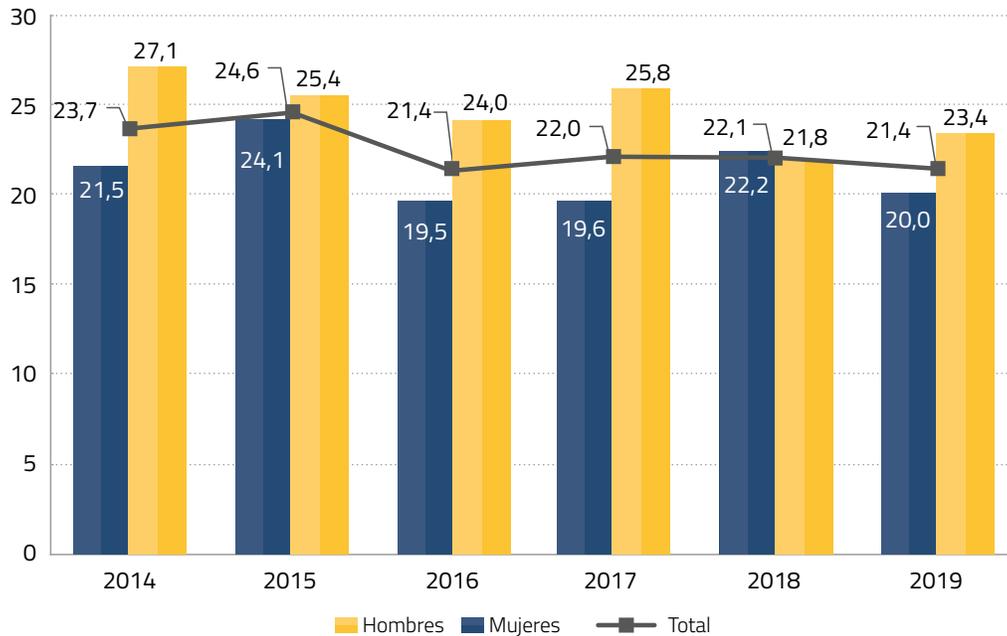
Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
 Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

El Gráfico 5 presenta el porcentaje de jóvenes que pertenecen a la economía formal.¹⁵ En promedio para todo el periodo de análisis, apenas 22,5% de ellos se encontraron en la formalidad durante los años de análisis; con una leve tendencia decreciente en el tiempo. En este caso, resalta el porcentaje más alto en la población

femenina –con excepción del año 2018– con relación a la masculina; con una diferencia de 3,4 puntos porcentuales en promedio. Al comparar con sus pares adultos, estas tasas son más bajas en todos los casos; y las mujeres adultas son las que se encuentran en una posición relativamente menos favorable.

¹⁵ El indicador considera, por un lado, el empleo en el sector informal que es aproximado de acuerdo a la institución o empresa privada del trabajador que cuenta con Número de Identificación Tributaria (NIT) –tomando en cuenta que la totalidad del sector público es formal–. Por otro lado, considera al empleo informal, que es aquel donde el trabajador asalariado cuenta con aguinaldo –uno de los beneficios/derechos laborales más aplicados en la práctica en el país–, o aquel que no es asalariado pero que la unidad productiva donde trabaja cuenta con NIT.

Gráfico 5
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes en la Economía Formal, 2014-20
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
 Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

De acuerdo a los datos presentados, se plantea el siguiente hallazgo.

Hallazgo 8: La población joven se encuentra, en un alto porcentaje, en una situación de precariedad laboral¹⁶ –aproximada con la baja participación en el sistema de pensiones y en la economía formal–; aunque el problema se acentúa en los varones en relación a las mujeres.

Por último, la Tabla 6 presenta a la población juvenil de acuerdo al sector de trabajo y tamaño de la empresa. Durante el periodo de análisis, se observa que el sector público baja su participación en la generación de empleos, del 9,0% en el 2014 al 5,9% en el 2020. En contraste, la participación de este grupo etario en las microempresas –i.e. de 1 a 4 trabajadores– aumenta del 55,8% al 65,8%. Estos resultados se asocian a una precarización laboral, una vez que las microempresas son, en buena medida, informales, con baja productividad laboral e ingresos.

¹⁶ La precariedad laboral puede entenderse como la situación contraria a un trabajo digno o de calidad.

Tabla 6
Zonas Urbanas Seleccionadas: Jóvenes Trabajadores por Sector y Tamaño de Empresa, 2014-20
 (En participación porcentual)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,0						
Sector privado	91,0	92,1	92,6	94,1	92,7	93,4	94,1
Micro-empresas	55,8	51,4	58,0	59,6	58,9	59,3	65,8
Pequeñas empresas	19,4	24,3	19,9	17,7	16,5	16,4	15,8
Medianas empresas	10,0	11,6	10,0	9,4	12,0	11,1	6,4
Grandes empresas	5,9	4,7	4,8	7,4	5,3	6,6	6,2
Sector público	9,0	7,9	7,4	5,9	7,3	6,6	5,9

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: i) Las zonas urbanas seleccionadas corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

ii) Las micro-empresas son aquellas con 1 a 4 trabajadores, las pequeñas con 5 a 14, las medianas con 15 a 49 y las grandes con 50 o más trabajadores.

A partir de la Tabla 6, se obtiene el siguiente hallazgo.

Hallazgo 9: El sector público ha tenido cada vez una menor participación en la generación de empleos para los jóvenes, en relación al sector privado. Con todo, los trabajos en este último sector han sido dinamizados en el estrato micro-empresarial, el cual es, en buena medida, precario y de baja productividad.

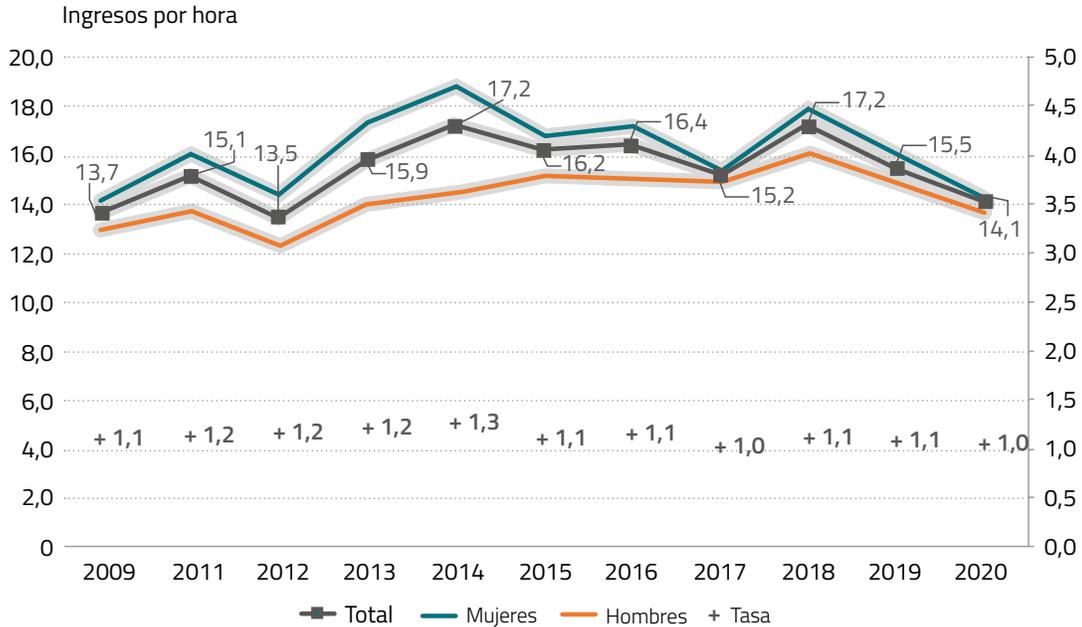
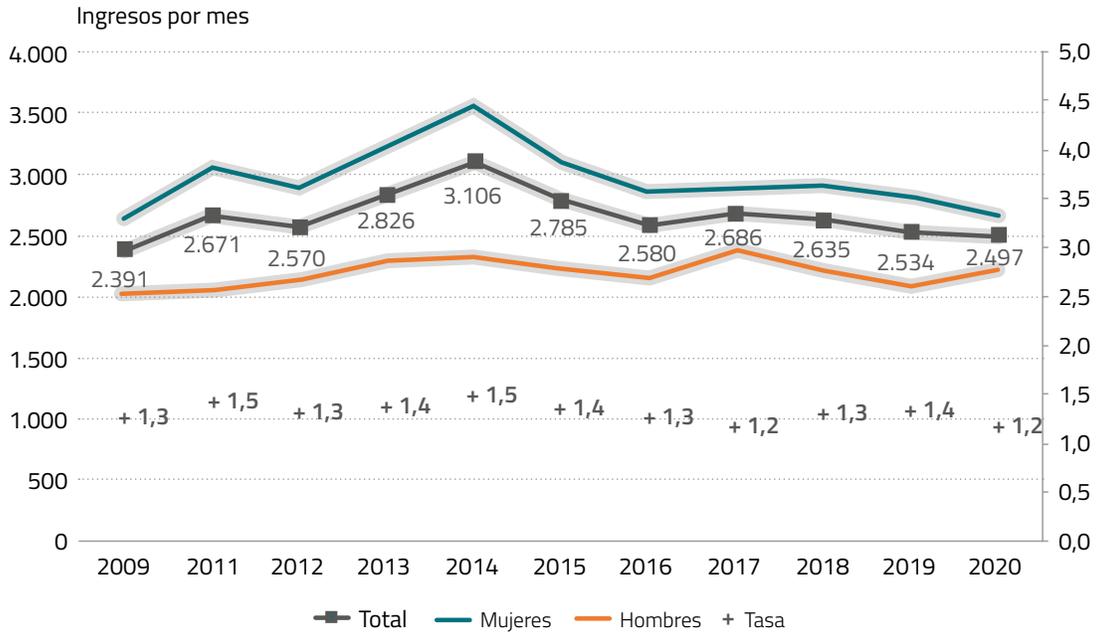
Ingresos laborales

El Gráfico 6 muestra los ingresos laborales reales promedio anual para la población juvenil, medidos tanto a nivel mensual como por hora. En ambos casos, los ingresos aumentan hasta 2014; pero luego presentan una tendencia de negativa. Esto refleja un comportamiento

que ha acompañado el ciclo económico, con la desaceleración desde 2014, como se demuestra en Muriel y Vera (2015). En la desagregación por género, este movimiento en el tiempo sobresale principalmente para los varones.

Por otro lado, las brechas por género sobresalen principalmente en los ingresos medidos por mes, donde los varones se encuentran sistemáticamente y destacablemente en una mejor posición: en promedio para el periodo de análisis, se estima que los hombres ganan 35% más que las mujeres. Sin embargo, la diferencia disminuye considerablemente al comparar los ingresos laborales por hora; una vez que las mujeres trabajan menos horas que los varones. En este caso, los hombres ganan, en media, 14% más que las mujeres. Aún más, en el año 2020, coincidente con la crisis sanitaria, los ingresos son prácticamente iguales, lo que muestra una mayor afectación de la pandemia a la población joven masculina en las zonas urbanas seleccionadas.

Gráfico 6
Zonas Urbanas Seleccionadas: Ingresos laborales Reales de la Población Juvenil, 2009-20
 (En Bs. de 2016)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
 Nota: Las zonas urbanas seleccionados corresponden a Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando.

A partir de la información anterior se establece el siguiente hallazgo.

Hallazgo 10: El promedio de los ingresos laborales reales ha decrecido desde el 2014, como resultado de la desaceleración de la economía. Las brechas por género han favorecido a los hombres, aunque la diferencia es destacablemente menor al comparar la variable por hora.

B. LOS EMPRENDIMIENTOS JUVENILES DESDE LOS DATOS CUANTITATIVOS

La descripción de las categorías ocupacionales de los jóvenes mostró que la mayoría son obreros o empleados; sin embargo, los trabajos independientes –i.e. cuenta propia incluyendo patrones o cooperativistas– también generan empleos para este grupo etario, que aún aumentó en 2020 (ver Tabla 4). En este sentido, como se mencionó anteriormente, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) realizó la Encuesta MIPYME (micro, pequeñas y medianas empresas) en el año 2022, en las zonas urbanas seleccionadas, que permite profundizar ciertas características de oferta y demanda laboral.

La Encuesta fue realizada a 450 personas; 54,4% mujeres y 24,4 años de edad en promedio. El 31,1% de las respuestas corresponden a la ciudad de Santa Cruz, 27,6% a Oruro, 15,6% a Potosí, 5,3% a Tarija, 5,6% a Sucre, 4,9% a Trinidad y 3,8% a Cobija¹⁷. Además, el 65,6% tiene alguna educación superior y el 30,7% son bachilleres.

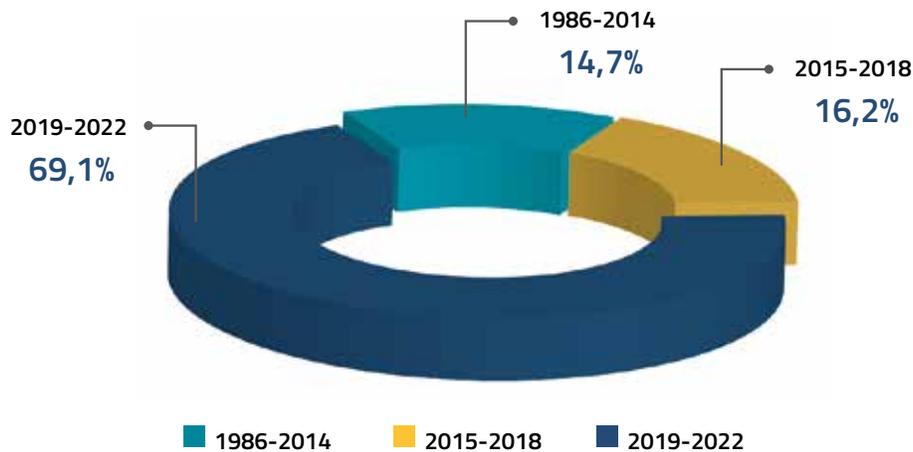
La Encuesta ha sido dividida en dos bloques: los empresarios, que corresponden al 15,6% de los entrevistados, y los emprendedores (84,4%). Los empresarios se concentran en su mayoría en el sector de servicios (38,6%), a seguir comercio (35,7%), luego industria (20,0%) y finalmente artesanía (5,7%); con un tamaño promedio de trabajadores de 4,5 –i.e. en el umbral entre micro y pequeñas empresas–. Estos resultados son consistentes, en alguna medida, con lo observado en la sección anterior: los rubros de comercio y servicios son los que más absorben mano de obra; pero con un tamaño de empresas asociado más a unidades de baja productividad, con bajo uso de capital y de tecnología.

Por otro lado, el desempeño no parece haber sido destacablemente mejor con la recuperación de la crisis económica en 2021; ya que el 67,1% señala que mantuvo el número de trabajadores entre 2020 y 2021, y el 12,9% que lo disminuyó –i.e. solamente el 20,0% generó más empleo–. Además, el 32,9% apunta a que sus ventas fueron iguales en los dos años y el 37,1% que, de manera contraria a lo que se esperaba, cayeron. Con todo, las expectativas sobre el clima de negocios son, en su mayoría, buenas, con el 41,4% de las respuestas; y solamente un 28,6% de los entrevistados vaticina que esta será regular o mala.

El Gráfico 7 presenta la edad de las empresas. En la mayoría de los casos (69,1%), los negocios son jóvenes; ya que fueron iniciados recién en 2019. Esta característica ha sido observada en otras encuestas sobre establecimientos económicos, con una tasa alta de creación y destrucción de unidades productivas en el corto plazo. En contraste, solamente el 14,7% de las unidades analizadas tiene una edad mayor a siete años.

¹⁷ El 6,2% remanente pertenece a zonas aledañas a estas ciudades capitales de departamento.

Gráfico 7
Zonas Urbanas: Edad de las Empresas, 2022
 (En participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta MIPYME 2022 de la CEPB.

Por último, la Tabla 7 presenta algunas características sobre la forma de trabajo, lo cual permite conocer las potenciales necesidades de los emprendedores. El 18,6% de los entrevistados señalan que participan en algún grupo de trabajo con empresas de su sector o de su ru-

bro con el propósito de ayudarse y/o aprender buenas prácticas –e.g. esquemas asociativos, núcleos empresariales, *clusters*, etc.–. Este porcentaje es bajo si se considera que la redes y el capital social pueden contribuir de manera positiva al crecimiento de las empresas.

Tabla 7
Zonas Urbanas Seleccionadas: Características de la Gestión de las Empresas, 2022
 (En participación porcentual)

	Si	No	NS/NR(1)	Total
Pertenencia a algún grupo para colaboración	18,6%	81,4%	0,0%	100,0%
Capacitación sobre la gestión del negocio	18,6%	77,1%	4,3%	100,0%
Asistencia técnica sobre la gestión del negocio	8,6%	74,3%	17,1%	100,0%
Cuenta con plan de negocios	25,7%	61,4%	12,9%	100,0%
Redes y/o páginas web para comercialización	74,3%	25,7%	0,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta MIPYME 2022 de la CEPB.

Nota: (1) NS/NR significa no sabe no responde.

En materia de capacitación y asistencia técnica recibida en el último año en relación con la gestión del negocio, también se observan porcentajes bajos, 18,6% y 8,6%, respectivamente; aunque esto no implica que no se hayan recibido anteriormente. Entre las materias aprendidas se encuentran la estrategia de negocios, uso de herramientas digitales y marketing y comercialización como las más usuales; mientras que contabilidad y finanzas y acceso a mercados físicos y digitales se encuentran en segundo lugar. Con todo, las valoraciones sobre estas intervenciones son mixtas; lo que puede estar asociado a la pertinencia, calidad y tiempo.

Por otro lado, cabe resaltar que solamente el 25,7% de los entrevistados declaran contar con un plan de negocios –mientras que el 61,4% no–. Este resultado es clave si se considera que este instrumento es imprescindible para delimitar la ruta de trabajo y visualizar el futuro de la empresa. Con todo, la mayoría (74,3%) ha creado redes sociales comerciales y/o páginas webs para comercializar sus productos.

A partir de la información anterior se establecen los siguientes hallazgos.

Hallazgo 11: Las MIPYME de los jóvenes, en su mayoría, presentan pocos años de vida, se concentran en servicios y comercio, con pocos trabajadores y, por lo tanto, bajo uso de capital y tecnología; además, no demandaron más trabajo en el 2021.

Hallazgo 12: Apenas 26 de cada 100 jóvenes de MIPYME cuenta con un Plan de Negocios; pero la mayoría –74 de cada 100– utiliza las redes sociales para comercialización.

En el caso de los emprendedores, la Encuesta presenta una serie de preguntas que permiten conocer las capacidades iniciales para desarrollar los emprendimientos, las cuales son resumidas en la Tabla 8.

Tabla 8
Zonas Urbanas Seleccionadas: Capacidades de los Emprendedores, 2022
(En participación porcentual)

Conocimiento de...	Si			No	NS/NR(1)	Total
	Puedo aplicarlo	No puedo aplicarlo	Si total			
Plan de negocios	32,1%	5,4%	33,9%	66,1%	0,0%	100,0%
Técnicas de ventas	50,3%	1,8%	52,1%	47,9%	0,0%	100,0%
Análisis de costos	27,6%	2,1%	29,7%	70,3%	0,0%	100,0%
Contabilidad	34,7%	4,5%	39,2%	60,8%	0,0%	100,0%
Herramientas digitales	65,8%	3,4%	69,2%	30,8%	0,0%	100,0%
Procesos de los formalización del emprendimiento			22,4%	63,2%	14,5%	100,0%
Requisitos en tema de impuestos para formalización			21,8%	63,7%	14,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a la Encuesta MIPYME 2022 de la CEPB.

Nota: (1) NS/NR significa no sabe no responde.

Pocos entrevistados señalan que cuentan con conocimientos en torno al plan de negocios, el análisis de costos y la contabilidad y pueden aplicarlos en sus emprendimientos; mientras que un mayor número conoce y puede aplicar técnicas de ventas y herramientas digitales. Por último, los procesos de formalización son también conocidos por pocos, lo cual genera una primera barrera a la creación de empresas.

A partir de la Tabla 8, se establece el siguiente hallazgo.

Hallazgo 13: Al momento de querer realizar un emprendimiento, los jóvenes carecen de una serie de habilidades, sobre todo el conocimiento de instrumentos contables-financieros, el desarrollo de planes de negocios y las gestiones para la formalización de sus empresas.

C. CONTEXTO PRODUCTIVO-LABORAL DESDE LA MIRADA CUALITATIVA

En el marco del presente estudio, se pudo también recabar información primaria cualitativa sobre el contexto productivo-laboral de los jóvenes, mediante el desarrollo de dos talleres de trabajo (grupos focales). Al respecto, se identificaron las siguientes problemáticas relacionadas con el empleo, desde las percepciones de los jóvenes (ver Anexo B):

- **Insuficiente experiencia laboral de los jóvenes;** que no permite cumplir con los requisitos establecidos en ciertas vacancias laborales. Por un lado, los jóvenes recién graduados cuentan con escasa experiencia laboral. Por otro lado, la exigencia sobre el nivel experiencia para acceder a los puestos laborales son altas y, algunas veces, inconsistentes con la misma edad solicitada para el trabajo.
- **Contrataciones basadas en favoritismo/clientelismo, sin tomar en cuenta la meritocracia.** En general, los jóvenes perciben que hay una discriminación política por parte del sector público al momento de contratar. Los favoritismos también parecen estar presentes en ciertas convocatorias competitivas y abiertas del sector no-público, lo cual deteriora la confianza sobre estos procesos. Esto, aparentemente, mella también la credibilidad en torno a una competencia justa para el acceso a los puestos de trabajo, limita las oportunidades laborales de la población juvenil y disminuye la empleabilidad y la calidad del empleo de los jóvenes calificados y con altas capacidades de aprendizaje.
- **Falta de habilidades, principalmente blandas.** Al respecto, los jóvenes perciben una falta de capacitación en habilidades blandas en las currículas educativas de los distintos niveles de formación; lo que genera que los jóvenes, sin conocimientos de oratoria en entrevistas, preparación de curriculum vitae y otros, sobre todo aquellos que buscan por primera vez empleo, se encuentren en desventaja frente a candidatos con mayor trayectoria y experiencia en estos procesos. A esto se añade la dificultad de encontrar información sobre estos cursos.
- **Saturación y alta competencia en el mercado laboral.** La creciente competencia por las pocas vacancias laborales dificulta encontrar empleo y, además, conduce a que los jóvenes acepten puestos laborales con contratos cortos o empleos precarios que no cumplen con la normativa salarial, de carga horaria ni de seguridad laboral.
- **Problemas en la aplicación de la norma.** Los puestos laborales más frecuentes a los que pueden acceder los jóvenes son informales, por los mismos factores de

alta competencia y baja experiencia. A esto se añade el hecho de que se puede tomar ventaja de esta condición de vulnerabilidad para incurrir en una explotación laboral.

- **Falta de políticas, programas y proyectos de apoyo.** Los jóvenes perciben una falta de programas de inserción laboral para los jóvenes, sobre todo profesionales, además de la carencia de información sobre redes de búsqueda de empleo. Las bolsas de empleo son observadas por la carencia de la sostenibilidad de los puestos de trabajo creados.
- **Costos elevados de formalización.** Las tasas impositivas, procesos y duración de trámites, requisitos de documentación y otras barreras legales y administrativas representan un costo monetario y de tiempo alto en el que se debe incurrir para formalizar un emprendimiento. Estos costos pueden llegar a ser muy altos e incluso inalcanzables para los jóvenes empresarios.
- **Competencia alta y desleal.** Los jóvenes perciben que inician sus emprendimientos enfrentándose a una competencia que, además de ya estar posicionada, puede estar favorecida por diferentes actores del mercado o incurrir en prácticas ilícitas, lo que limita el crecimiento de los emprendimientos.

Además, se establecieron los siguientes problemas/necesidades relacionados con los emprendimientos:

- **Falta de créditos para emprendedores.** Los requisitos para acceder a los créditos son elevados para los jóvenes, que recién están emprendiendo y buscan hacer crecer sus negocios. Además, ellos perciben que el capital semilla es escaso y que tienen aún menos oportunidades de obtenerlo que los adultos.
- **Falta de habilidades y conocimiento.** La curricula educativa superior carece de temas de emprendimiento e innovación. Además, los jóvenes que emprenden pueden fracasar por la falta de conocimientos en planificación, administración, marketing, trato al cliente, negociaciones, procesos legales y estudios de mercado, entre otros.

IV Entorno productivo-laboral juvenil

Como se planteó en el marco de análisis, el entorno económico-productivo e institucional, entre otros, son fundamentales para la creación de más y, sobre todo, mejores empleos; ya que propician o limitan la dinámica del mercado laboral y sus resultados. En la presente sección, se analizan muy brevemente estos ámbitos.

A. ENTORNO ECONÓMICO-PRODUCTIVO E INSTITUCIONAL

Desde una perspectiva macroeconómica, Bolivia tuvo un desempeño destacado durante 2004-2019; explicado, en buena medida, por la extraordinaria entrada de divisas, fruto del boom de las exportaciones de materias primas. El crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) real alcanzó el 4,6% promedio anual a precios de mercado y el 4,4% a precios básicos (ver Gráfico 8), el cual vino acompañado con una estabilidad de los precios macroeconómicos (tipo de cambio, tasas de interés e Índice de Precios al Consumidor).

Con todo, el desempeño productivo no acompañó el macroeconómico. Un indicador aproximado es el crecimiento de la Productividad Total del Factores, que fue solamente positivo en algunos años y entre 2004-2019 tuvo una tasa estimada de variación promedio del -1,1% (ver Gráfico 8).¹⁸ Esto se refleja en la persistencia de los altos niveles de informalidad, con la predominancia de microempresas de bajo uso de capital y tecnología, sin modificaciones sustantivas en el tiempo (ver, *e.g.*, Muriel, 2018a). En este escenario, cabe señalar también que la política de Estado de concurrir más activamente en el quehacer económico del país se refleja en cada vez una mayor participación en la demanda agregada interna, desestimando la relevancia del sector privado en la creación de empleos, como se aprecia en el Gráfico 9.

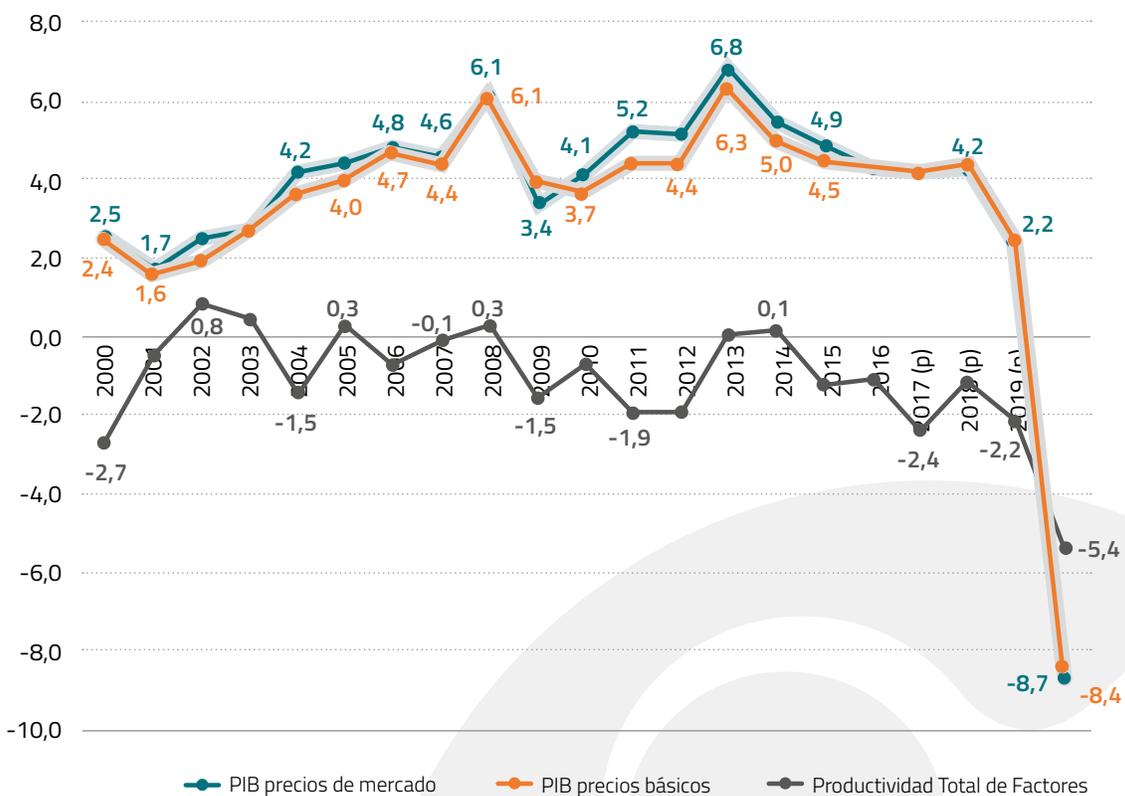
La participación del consumo privado *-i.e.*, de los hogares y de las instituciones privadas sin

¹⁸ Este indicador mide cuán productivo ha sido el uso de los factores de producción para incrementar la producción como tal.

finés de lucro al servicio de los hogares- fue cayendo en el tiempo desde alrededor del 74% entre 2000 y 2007 a cerca del 68% durante 2013-2021. La relevancia relativa de la inversión privada también bajó del 12,2% en el año 2000 al 7,2% en el 2021. En contraste, el consumo público -i.e., de la administración pública-

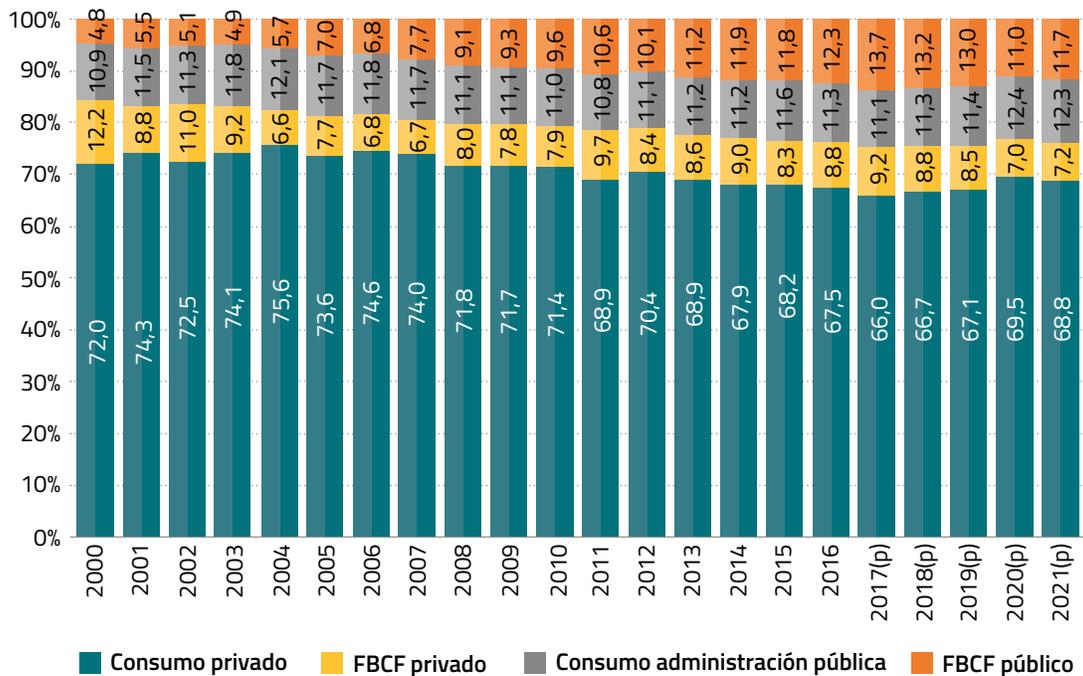
la inversión pública aumentaron en 1,4% y 6,9%, respectivamente, entre 2000 y 2021. Dicho de otra manera, la demanda agregada privada fue desplazada en siete puntos porcentuales en su relevancia relativa sobre la total -comparando el primer quinquenio con el último quinquenio de análisis-, por la demanda agregada pública.

Gráfico 8
Crecimiento del PIB real y de la Producción Total de Factores, 2014-20
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística para el cálculo del crecimiento del PIB y de la base de datos del Conference Board Total Economy para la Productividad Total de Factores.

Gráfico 9
Componentes del Consumo y la Inversión Nacional, 2014-20
 (En participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística, Cuentas Nacionales.

El aumento de la participación del gobierno tuvo una baja incidencia sobre la creación de más y mejores empleos, una vez que es poco intensivo en mano de obra. Por ejemplo –de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Empleo de 2018– las empresas públicas –mayores receptoras de la inversión pública en los últimos años– representaron apenas el 1% de toda la población ocupada. Esto se refleja también en las apreciaciones de los jóvenes en los talleres de trabajo –descritas en la sección anterior–, donde se mencionaba de una saturación y alta competencia al momento de postular a un puesto laboral.

A partir de esta información, se establece el siguiente hallazgo.

Hallazgo 14: El entorno económico-productivo ha sido deficiente en lo que respecta a la creación de más y mejores empleos, a pesar de que el crecimiento del PIB ha sido destacable. La apuesta por promover el consumo interno vía mayor gasto público parece incidir muy marginalmente en esta dinámica laboral, una vez que este –sobre todo la inversión pública– es poco intensivo en mano de obra. Esto se sustenta también en la percepción de los jóvenes sobre una saturación y alta competencia por los puestos de trabajo.

A lo anterior se adiciona el hecho de que el quehacer del gobierno no ha favorecido un mejor clima de inversiones para las iniciativas priva-

das, e incluso en algunos casos ha empeorado. La Tabla 9 presenta algunos indicadores aproximados del entorno de negocios.

Tabla 9
Costos Asociados a Tener un Negocio Formal, 2006-2019

Indicadores	2006	2017	2019
Facilidad en abrir un negocio			
Posición Bolivia (relativo al 100%)	76,1%	92,6%	92,1%
Países con información	163	190	190
Pago de impuestos			
Posición Bolivia (relativo al 100%)	96,9%	99,5%	97,9%
Países con información	163	190	190
Comercio transfronterizo			
Posición Bolivia (relativo al 100%)	60,1%	51,6%	53,2%
Países con información	163	190	190
Entorno regulatorio para las empresas			
Posición Bolivia (por deciles, 1° el mejor)	9°	9°	
Países (solo en desarrollo) con información	78	69	

Fuente: Muriel (2018a) para los años 2006 y 2019. Doing Business, Banco Mundial y CPIA Business Regulatory Environment, Banco Mundial (World Development Indicators) para 2019.

En lo que respecta a la “facilidad para abrir un negocio” (*i.e.* todos los procedimientos, tiempo y costos, requeridos para abrir uno y operarlo formalmente), se observa un deterioro en el tiempo: en 2005-2006 el 76,1% de las economías analizadas se encontraba en mejor situación que el país; porcentaje que aumenta a 92,1% en 2019. El “pago de impuestos” –que incluye los impuestos, las contribuciones y las cargas administrativas pagadas por las empresas formales– se encuentra aún en una posición más baja, sin mejoras en el tiempo, donde el 97,9% de los países estaban en una mejor situación que Bolivia. Con todo, en materia de “facilidad del comercio transfronterizo” –*i.e.* tiempo y costos relacionados con el proceso logístico de importar y de exportar– el país tiene una leve mejora entre 2006 y 2019, acercándose a la mediana en 2017-2019. Por último, en lo relativo al entorno regulatorio para los países

en desarrollo –que mide los marcos legales y normativos que ayudan o dificultan el desarrollo empresarial–, Bolivia presenta una posición baja en todo el periodo de análisis, que lo sitúa en el penúltimo decil.

La información anterior se complementa con las encuestas realizadas por el Banco Mundial en el año 2017¹⁹ (EBM) y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia en el años 2021²⁰ (ECEPB), de donde es posible resumir las mayores trabas a la hora de iniciar o hacer

19 La encuesta fue aplicada a 364 firmas formales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con el propósito de recolectar información sobre el clima de negocios; además de indagar ciertas características e indicadores de desempeño de las firmas (Muriel, 2018b).

20 La encuesta fue aplicada a 576 empresas del sector privado de Bolivia, con el propósito de evaluar el entorno en el que desarrollan sus actividades (CEPB, 2021).

crecer un negocio; sustentadas también por la información anterior:

- El peso del sistema tributario –cargas y procesos–: En la EBM representa uno de los principales obstáculos; mientras que en la ECEPB el 70% de los entrevistados señala que limita –bastante o totalmente– la creación de las empresas.
- La competencia desleal asociada a la informalidad y el contrabando: En la EBM ha sido apuntado como el principal obstáculo en torno al clima de negocios; sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. En la ECEPB resalta que el 63% de las empresas de la industria manufacturera son muy o totalmente afectadas por el contrabando. Además, el 60% de toda la muestra señala que las firmas de sus sectores deben competir con productos falsificados o copiados con mucha o alguna frecuencia.
- El peso de la regulación laboral –normas y procesos–: En la EBM está entre los primeros obstáculos para las empresas medianas y grandes; mientras que, en la ECEPB, los entrevistados señalan que están totalmente/parcialmente de acuerdo con la frase “la legislación actual sobre la estabilidad laboral perjudica la gestión y crecimiento de las empresas de mi sector”. Además, el 67% de los entrevistados cree que la Ley Laboral se constituye en una restricción (parcial/total) en la contratación de jóvenes y el 51% en relación a las mujeres. De hecho, diversos estudios muestran que los elevados costos laborales derivados de la regulación han incidido negativamente sobre la demanda por empleo formal (ver, *e.g.*, Muriel y Ferrurino, 2012; Muriel y Machicado, 2014; Herrera, 2017).
- El marco regulatorio del país de manera total o parcial es apuntado por el 82% de los entrevistados en la ECEPB como una

limitante a la hora de expandir las operaciones de las empresas.

En los talleres de trabajo realizados con los jóvenes –resumidos en la sección anterior– se resalta como problemas asociados al entorno, los costos elevados de formalización y la competencia alta y desleal, los cuales coinciden con la EBM y la ECEPB. Con todo, estos pueden ser más importantes para este grupo etario, una vez que ellos recién están comenzando su emprendimiento, y presentan mayores deficiencias en términos de conocimientos y experiencia de negocios y de mercados. A esto se añade el hecho de que ellos también enfrentan problemas de acceso al crédito.

A partir de la información anterior se establece el siguiente hallazgo.

Hallazgo 15: El clima de negocios ha sido deficiente en Bolivia, e incluso algunos indicadores han empeorado. Este entorno parece perjudicar más a los emprendimientos juveniles, una vez que se inician con menores fortalezas en términos de conocimientos y experiencia empresarial y de mercados, así como mayores restricciones al crédito. Además, las normas laborales también desincentivan en mayor medida la contratación de trabajadores de este grupo etario –incluso más que a las mujeres–, dados los elevados costos asociados.

En resumen, el entorno económico-productivo e institucional está creando una especie de trampa de empleos precarios, una vez que limita el desarrollo productivo vía el crecimiento de las empresas y desde aquí la creación de mejores empleos y/o empleos dignos. Al respecto, el primer experto entrevistado señala también que “la causa de la incapacidad estructural para crear oportunidades de empleo digno, radica

en que Bolivia ha configurado una institucionalidad “extractivo-rentista” que es disfuncional para la diversificación productiva, característica que constituye la condición necesaria para la creación de empleo de calidad”.

B. NORMATIVAS Y PLANES DE ESTADO EN MATERIA LABORAL

Las normativas y planes de Estado, que constituyen el paraguas del quehacer del gobierno y del sector privado, se constituyen también en elementos de entorno que facilitan o limitan la creación de más y mejores empleos.

En materia normativa, la regulación laboral boliviana data del año 1942, cuando se elevó a rango de ley un Decreto de 1939 y se estableció la Ley General del Trabajo (LGT). Desde entonces, se hicieron varias enmiendas y modificaciones de acuerdo a la línea política del gobierno de turno. Además de esta Ley, la regulación se rige por el Código de Seguridad Social de 1956, y la Ley de Pensiones –reformulada en el año 2010–. En general, se puede argumentar que la LGT corresponde a las relaciones laborales de los siglos XIX y XX; ya que se construye sobre una lógica de disputa entre trabajadores y empleadores, se centra en el énfasis de los derechos de unos y obligaciones de otros; y desestima tanto la insuficiencia de las fuentes de empleo como la posibilidad de una construcción de relaciones *win-win* entre los actores involucrados. Además, la perspectiva de que los empleos, especialmente decentes, dependen de condiciones favorables tanto para los trabajadores como para los empleadores está prácticamente ausente.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia, aprobada por un referéndum nacional en el año 2009, reivindica y amplía los derechos de los tra-

bajadores adoptando la Declaración Universal de los Derechos Humanos y determina que “toda persona tiene derecho a un trabajo digno”. En materia de género y generacional, la CPE presenta una perspectiva sensible a estos grupos poblacionales. Por un lado, se establece que el Estado “promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado” y “las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. [Además,] se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad” (Artículo 48, numerales V y VI). Por otro lado, el “Estado garantizará la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación” (Artículo 48), y “el Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley” (Artículo 59).

Los postulados normativos que favorecen a los jóvenes se plasman también en la Ley de la Juventud, de febrero de 2013. Al respecto, se rescata los siguientes principios y valores (Artículo 6): “Igualdad de Oportunidades. Acceso al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, colectivos y culturales para las jóvenes y los jóvenes, en igualdad de oportuni-

dades sin discriminación ni exclusión alguna”. “Igualdad de Género. **Equiparación de roles, capacidades y oportunidades**, entre mujeres jóvenes y hombres jóvenes, reconociendo y respetando la orienta-

“ Equiparación de roles, capacidades y oportunidades, entre mujeres jóvenes ”

ción sexual e identidad de género”. “No Discriminación. Previene y erradica toda distinción, exclusión o restricción que tenga como propósito menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las jóvenes y los jóvenes”.

En materia laboral, la Ley de la Juventud reivindica lo establecido en la CPE “Un trabajo digno con remuneración o salario justo y seguridad social”. “No sufrir discriminación laboral por su edad, situación de discapacidad, orientación sexual e identidad de género”. “Protección de la maternidad de las jóvenes y la paternidad de los jóvenes”. Además, determina normas adicionales asociadas con la necesidad de experiencia y acumulación de habilidades de los jóvenes: “Estabilidad laboral y horarios adecuados que garanticen su formación académica”. “Apoyo y fortalecimiento a sus aptitudes, capacidades y conocimientos empíricos”. “Reconocimiento de pasantías, voluntariado social juvenil comunitario, internado, aprendizaje y otros similares como experiencia laboral, en las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (Artículo 11).

De acuerdo a la normativa, el ejercicio de los derechos laborales se inicia a partir de un contrato de trabajo; que puede ser de tiempo fijo –i.e. con una duración no mayor a un año y pudiendo ser renovado por una sola vez– o por tiempo indefinido. Los trabajadores contratados por tiempo indefinido no pueden ser despedidos, a no ser por razones extremas como: robo, perjuicio material, revelación de secretos industriales, y afectaciones a la seguridad o higiene industrial, entre otros.²¹

Por otro lado, la política salarial considera un nivel mínimo establecido por el Salario Mínimo Nacional y el aumento del haber básico; ambos incrementan de manera anual y estos son promulgados cada 1ro de mayo. Además del salario, los trabajadores reciben el aguinaldo de

navidad,²² primas anuales, quinquenio, y varios tipos de bonos y pagos extras (Muriel y Ferrufino, 2012).

En materia de protección social, el ámbito de acción se da en salud, jubilación, riesgos de discapacidad o muerte y asistencia social. En cuanto a la salud, el empleador debe afiliarse a sus trabajadores a algún seguro de salud, pagando el 10% del haber básico, y mantener servicios médicos y de botica. En cuanto a la jubilación y los riesgos de discapacidad o muerte, los empleadores deben asegurar a sus empleados al Sistema Integral de Pensiones: los trabajadores pagan el **10% de su haber básico, sobre pensiones de vejez y muerte**, el 1,71% por riesgo común, entre el 1% y 10% a la Prestación Solidaria de Vejez, dependiendo del monto salarial, y el 0,5% por la administración del sistema. Los empleadores aportan con el 1,71% por riesgo laboral y 3% (más 2% en el caso del sector minero) a la Prestación Solidaria de Vejez. En asistencia social, la madre o el padre reciben subsidios prenatales, por natalidad y lactancia del empleador; que equivalen a 18 salarios mínimos, y un subsidio por sepelio por el fallecimiento de cada hijo menor de 19 años²³ (Muriel y Jemio, 2016).



10%

de su haber básico,
sobre pensiones de
vejez y muerte

Por último, en relación a capacitación del personal, la norma establece la responsabilidad del empleador de sufragar los gastos de capacitación del trabajador o, en su defecto, de sus hijos; aunque no se provee ningún incentivo para la aplicación de esta medida.

²¹ Esta regla no se aplica a buena parte de los funcionarios públicos, ya que están sujetos al Estatuto del Funcionario Público.

²² Desde el año 2013, los trabajadores pueden recibir un segundo aguinaldo, que se paga cuando el crecimiento del producto interno bruto (PIB) del país supera el 4,5% anual.

²³ Estos subsidios eran otorgados solamente a las madres antes de agosto del año 2011.

En materia normativa, cabe señalar también que, el gobierno central, de manera concurrente con los gobiernos sub-nacionales, debe encargarse de proveer un buen clima de negocios que permita promover el crecimiento empresarial con mayor inversión privada y, desde aquí, con más y mejores empleos. Estos son los casos de la generación de un entorno de confianza para las actividades económicas, la seguridad jurídica, una burocracia y costos de formalización que estimule la generación de trabajos dignos, la disminución de inequidades derivadas de la competencia desleal, una óptima infraestructura caminera y de servicios para la producción y la apertura de mercados, entre varios otros; pero, como se vio anteriormente, estas mejoras han sido (muy) modestas en la práctica (ver, *e.g.*, Muriel, 2018, 2020).

La CPE sienta las bases para la generación de trabajos dignos; sin embargo, su aplicación práctica ha desequilibrado la balanza en desmedro de las posibilidades de crear fuentes de estos tipos de empleo y, por lo tanto, de su aplicación efectiva; sobre todo para los jóvenes –como se observa en la sección anterior–. Esto se debe a que se han emitido una serie de medias que han creado fuertes limitaciones para la contratación y desvinculación de trabajadores, que han aumentado los costos laborales –como el segundo aguinaldo y los incrementos salariales más allá del mínimo nacional, sin atención a la productividad y capacidad de los empleadores–. A esto se adiciona la falta de medidas para mejorar un clima de inversiones, lo que explica, en cierta forma, los altos y persistentes niveles de informalidad en el país.

En materia de Planes de Estado, el país se rige actualmente por el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2021-2025, que se articula al horizonte estratégico establecido en los 13 pilares de la Agenda Patriótica, mediante el “Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), el cual se basa en el aprovechamiento de los excedentes generados por los sectores estratégicos, establece políticas de redistribución del ingreso, y restablece el

papel protagónico del Estado en la economía”. A esto se añade una propuesta de reconstrucción económica y productiva “Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones, que se fundamenta en la sostenibilidad de los equilibrios productivos e industriales en el país a partir de la sustitución de importaciones, políticas de encadenamiento productivo y maximización de los excedentes generados por la producción nacional”.

En materia de género y generacional, el PDES busca la igualdad de género, aprovechando el marco normativo constituido para garantizar mayor acceso y logro educativo de las mujeres, mayor participación política y un empleo asalariado con remuneración de igual valor, entre otros. Además, establece como uno de los elementos centrales de desarrollo del Estado Plurinacional el ofrecimiento a los “jóvenes la oportunidad de alcanzar el equilibrio entre los diferentes ámbitos: social, económico y ambiental que hacen al desarrollo sustentable de un país”.

A partir del PDES, se inyecta 2.109,5 millones de \$us a la economía vía inversión pública entre noviembre del 2020 y agosto del 2021, y se busca continuar con este enfoque de gasto público. Para esto, se constituye el Fideicomiso de Apoyo a la Reactivación de la Inversión Pública y el Fondo Concursable de Inversión Pública Productiva.

Desde una perspectiva de mediano plazo, el PDES plantea los siguientes Ejes Estratégicos, de los cuales aquellos asociados a producción y empleo son:

- **Reconstruyendo la Economía, Retomando la Estabilidad Macroeconómica y Social.** Donde se rescata –como lineamientos de políticas–, “la implementación de programas de empleo directo e indirecto y el diseño mecanismos que promuevan el empleo formal y reduzcan las brechas de género en el empleo” y como resultados: i) “Se han promovido programas para mejorar las condiciones de los

hogares a través de la generación de empleo priorizando sectores en situación de vulnerabilidad y disminución del subempleo”; ii) “se ha protegido y promovido el trabajo y empleo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”; iii) “Se ha protegido y promovido el trabajo y empleo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

En este marco, se visualizan políticas y programas de fomento al empleo a nivel nacional y sub nacional y a los auto-empleos; buscando un mayor número de inserciones laborales con énfasis en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Al respecto, se destacan los programas “Avancemos con Fuerza” que beneficia a mujeres con hijos entre los 3 meses y 5 años, Empleo Digno para la juventud, y pasantías masivas en el sector público para jóvenes del nivel técnico y profesional. Con todo, el alcance es bajo, un estimado de 10.500 personas como meta global, si se toma en cuenta que cada año entran aproximadamente 150.000 personas a la fuerza laboral (Muriel, 2018b).

- **Industrialización con Sustitución de Importaciones.** Que busca “impulsar nuevas industrias de productos estratégicos orientadas a la sustitución de importaciones que permitan reducir nuestra dependencia de la producción externa”, “incrementar volúmenes de producción de bienes de consumo importados y de insumos, bienes y servicios sustitutos de importación”, y “promover políticas de transformación de materias primas e insumos para generar encadenamientos productivos que permitan aumentar los volúmenes de producción nacional”. Al respecto, los productos priorizados

son: alimenticios, farmacéuticos, textiles, combustibles (biodiesel), vidrio, química básica, derivados de la hoja de coca, e insumos para la agricultura (fertilizantes) y la industria.

En este escenario, queda la duda de cómo será el combate efectivo al contrabando –el problema estructural que el país viene enfrentando desde los años ochenta– y cuáles son los criterios de eficiencia y eficacia para la priorización de los sectores.

- **Seguridad Alimentaria con Soberanía, Promoción de Exportaciones con Valor Agregado y Desarrollo Turístico.** Donde se rescata –como lineamientos de políticas–, la adición de valor agregado a algunos productos primarios y la promoción del desarrollo turístico en base a la diversidad natural y cultural, con emprendimientos, iniciativa privada y alianzas estratégicas. Al respecto, se plantea específicamente implementar plantas de lácteos y endulzantes, frutos amazónicos, procesamiento de quinua y piscícolas, entre otros, y promover un mayor apoyo en temas de ciencia y tecnología e infraestructura de transporte para fortalecer los centros productivos. En materia de turismo, se busca mejorar “el posicionamiento de destino turístico de Bolivia a nivel mundial” mediante la implementación de una política nacional de desarrollo y competitividad turística; elaborar una “Estrategia para el desarrollo del turismo interno y de base comunitaria del país” y posicionar la imagen y marca turística “destino Bolivia”, entre otros.
- **Educación, Investigación, Ciencia y Tecnología para el Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades y Potencialidades Productivas.** Que busca “Articular y promover la educación especializada, la investigación y la innovación tecnológica, orientada a fortalecer las capacidades y potencialidades productivas, con enfo-

que de identidad y promoción del consumo de la producción nacional”, “Inversión, ciencia y tecnología, al servicio de la producción nacional para optimizar los procesos productivos e incrementar la productividad con miras a la industrialización con sustitución de importaciones”, “Impulsar la explotación de la inteligencia artificial aplicada desde el gobierno electrónico para la implementación de políticas públicas a través del uso intensivo de las TIC”. En particular, se busca “integrar la educación y formación técnica, tecnológica y científica con el sector productivo e industrialización con sustitución de importaciones”, “fortalecer la innovación y la investigación en la educación”, e incorporar las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje”.

En resumen, el PDES plantea promover más y mejores empleos, sustituir las importaciones de ciertos bienes con producción nacional y promover la educación, ciencia y tecnología con una serie de tareas; pero no define de manera clara que reformas se deben encarar en el

clima de negocios y en la economía para poder generar verdaderamente más y, sobre todo, mejores empleos.

Por último, en la Ley de la Juventud, se plantean también Planes de Estado para este grupo etario. El Artículo 28 (inclusión laboral), establece que el nivel central del Estado y los gobiernos sub nacionales, en el marco de sus competencias, deben instaurar condiciones efectivas para la inserción laboral de los jóvenes mediante: la implementación de programas; la creación de empleos en el sector público, privado, mixto y otros, sin obstaculizar la formalización integral, en particular, educativa; la generación de micro y pequeñas empresas, emprendimientos productivos²⁴, asociaciones juveniles y otros, garantizados técnica y financieramente²⁵ por el Estado; y la reintegración a la sociedad de jóvenes rehabilitados al mercado laboral. Además, el Artículo 29 señala que estas instancias públicas deben diseñar políticas y estrategias de inserción laboral digna para los jóvenes, a través de proyectos de capacitación y pasantías, así como puestos de trabajo.

24 La Ley de la Juventud, en su Artículo 33 establece que “El Estado en todos sus niveles, apoyarán el emprendimiento y la iniciativa juvenil económica, productiva, científica, técnica, tecnológica e industrial, en las formas comunitarias, asociativas, cooperativas y privadas, en el marco de la economía plural”.

25 La Ley de la Juventud, en su Artículo 32, establece que “El nivel central del Estado impulsará programas de crédito accesible para los jóvenes y los jóvenes emprendedores de forma individual o colectiva, en coordinación con las entidades financieras públicas y privadas, de acuerdo a la normativa vigente”.

V. Políticas y Programas Laborales

A. POLÍTICAS DEL GOBIERNO CENTRAL

En general, la implementación de políticas directas de promoción de empleos dignos, o simplemente empleos, tienen dos dimensiones igualmente importantes. Desde un enfoque de demanda por trabajo, se encuentran aquellas relacionadas con la promoción del desarrollo productivo, buscando un crecimiento empresarial y, desde aquí, una formalización que posibilite estos tipos de empleos. Desde un enfoque de oferta están las políticas laborales activas que se realizan a través de programas directos e indirectos para crear empleos, servicios de empleo, capacitación y certificación laboral, entre otros. Con todo, en la interacción de estos aspectos, se encuentran aquellas medidas que buscan apoyar a las micro-empresas; donde los trabajadores son, al mismo tiempo, los empresarios (Muriel, 2022).

En este marco, el gobierno central ha implementado varias políticas laborales activas para promover la empleabilidad. La primera medida

destacable fue el Plan Nacional de Empleo de Emergencias (PLANE), que se implementó en el periodo de recesión a comienzos de la década de los 2000, y buscó mitigar el desempleo y la pérdida de ingresos en la población pobre del país. Esta iniciativa dio lugar a la creación de la Red de Protección Social y otros programas de apoyo al empleo.

Posteriormente, el gobierno implementó el Programa Mi primer Empleo Digno (MPED) y el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), mediante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEyPS). MPED se creó en mayo de 2008, buscando mejorar las condiciones de empleabilidad, calidad de empleo e ingresos de jóvenes de 18 a 24 años de edad de las zonas urbanas y periurbanas con escasos recursos. El programa contempló el desarrollo de competencias, la consolidación de estas mediante pasantías o prácticas en empresas por un periodo de tres meses, y la promoción de su inserción laboral definitiva; aunque este último propósito tuvo limitaciones (ver, e.g., Hernani-Limarino y Villarroel, 2015).

El PAE comenzó en 2012, con el objetivo de acercar la oferta a la demanda laboral, mediante la otorgación de estipendios a personas desempleadas, de 18 o más años de edad, para que se capaciten en puestos laborales por un periodo de tres meses. Los interesados han registrado sus datos en la plataforma del MTEyPS, y los empleadores sus requerimientos de personal. Cuando el perfil de algún postulante cubre el requerimiento de la vacancia, el trabajador suscribe un acuerdo con el PAE comprometiéndose a cumplir con el plan de capacitación y recibe a cambio un apoyo económico. Por su parte, la empresa firma una carta de compromiso con el PAE donde nombra un tutor para el participante y autoriza al PAE a supervisar el proceso de capacitación en el puesto de trabajo. Al concluir el periodo, la empresa evalúa si el postulante

PGE

tiene como meta generar 40 mil empleos

cumplió con las expectativas y el plan de trabajo para contratarlo por tiempo indefinido, caso contrario le extiende un certificado de trabajo (ver <http://www.pae.gob.bo>).

Por otro lado, el Plan Generación

de Empleo (**PGE**) comenzó en 2017 y cuenta **“con ocho componentes que, en conjunto, tienen como meta generar 40 mil empleos.**

Así, desde su ejecución, los distintos programas implementan proyectos que aportan con inserción laboral, infraestructura, créditos para emprendedores y fondos concursables, entre otros”. El programa estrella es el de Inserción Laboral, que apoya a jóvenes entre 18 y 35 años del área urbana, con o sin experiencia laboral y/o estudios superiores, brindándoles oportunidades de empleos de calidad en empresas privadas del país. Además, se ha trabajado en el programa de orientación vocacional y laboral, con herramientas para la toma de decisiones sobre el futuro académico y laboral de los jóvenes (ver <https://plandeempleo.bo>).

Por último, se encuentran los programas que buscan mejorar las habilidades de los trabajadores. Por un lado, está el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias (SPCC), que se crea en diciembre de 2008, como entidad pública desconcentrada dependiente del Ministerio de Educación, con el propósito de “desarrollar capacidades productivas y/o laborales de productoras/es y/o trabajadoras/es, a partir de la certificación de competencias y la formación complementaria para fortalecer las actividades laborales e iniciativas productivas de las familias y comunidades”. El SPCC busca contribuir a revertir las desigualdades de acceso y permanencia en el sistema educativo, dando un reconocimiento formal del saber hacer de los trabajadores (ver <https://www.minedu.gob.bo/>). Por otro lado, está la Educación Alternativa, también dependiente del Ministerio de Educación, que busca generar competencias en las personas mayores a 15 años que quieran completar sus habilidades básicas (lectura, escritura, razonamiento matemático y lógico) y adquirir habilidades técnicas productivas que les permita una mejor inserción laboral. Los Centros se encuentran en todo el país y se ajustan a las necesidades de las diferentes regiones y comunidades (Muriel y Jemio, 2016).

Fondos de Desarrollo

Uno de los mecanismos de creación de empleos del gobierno ha sido los fondos de desarrollo. De acuerdo a Muriel (2022), el primer fondo destacable en las últimas décadas fue el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), creado en noviembre de 2000, a partir de la reestructuración patrimonial del antiguo Fondo de Inversión Social (FIS), y que actualmente se encuentra bajo tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo. El Fondo tiene como objetivo administrar recursos provenientes de la cooperación internacional y del Tesoro General de la Nación para cofinanciar inversiones que contribuyan al desarrollo socioeconómico de los municipios (<https://www.fps.gob.bo/mision-y-vision/>).

Por otro lado, se encuentra el Fondo para Capital Semilla (FOCASE), que se constituye en diciembre de 2016 a partir del 3% y 6% de las utilidades netas de la gestión 2016 de todos los Bancos Múltiples y Bancos de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), respectivamente, en el marco de su función social. Posteriormente, en enero de 2018, se determina que todos estos bancos destinen el 6% de sus utilidades netas de la gestión 2017.²⁶ El FOCASE es administrado por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y tiene la finalidad de financiar los emprendimientos de técnico-profesionales y de micro y pequeñas unidades productivas de reciente creación (Muriel, 2022).²⁷

B. PROGRAMAS DE ACTORES PÚBLICOS SUB-NACIONALES Y PRIVADOS

Los gobiernos sub-nacionales, el sector privado, las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional han promovido también una serie de programas y proyectos de apoyo a los jóvenes en materia de empleos y emprendedurismo, en muchos casos trabajando de manera colaborativa. A seguir se describen algunas iniciativas desarrolladas para las zonas urbanas, y que cuentan con información:

- Programa de Adolescentes Protagonistas del Desarrollo; liderado por Save the Children en alianza con la empresa Bulgari y gobiernos autónomos departamentales y municipales. El programa buscó contribuir a que adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad se conviertan en agentes de cambio para el desarro-

llo económico y social en su comunidad y entorno; superando las condiciones de informalidad y vulnerabilidad y bajas oportunidades para desarrollar sus habilidades y capacidades. La estrategia de trabajo contempló cinco ámbitos: Desarrollo Personal, Salud Sexual y Reproductiva, Empoderamiento Económico, Movilización Comunitaria e Incidencia. Dentro de estos, el Desarrollo Personal trata de procesos de capacitación para fortalecer las habilidades no cognitivas, el espíritu emprendedor y la formulación de planes de desarrollo personal; mientras que el Empoderamiento Económico brinda herramientas para el ejercicio de los derechos económicos, el desarrollo de emprendimientos y el logro del empleo en condiciones dignas. El Programa se llevó a cabo entre 2016 y 2021, en 21 municipios de 7 departamentos del país –La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca, Beni, Oruro y Potosí– y alcanzó a cerca de 7.000 personas (Save the Children, 2021).

- El Programa de Empleo Juvenil Fuerza Joven; que buscó contribuir a que los jóvenes ejerzan su derecho a un empleo digno y/o desarrollen emprendimientos productivos que les favorezca una vida digna, a partir de tres líneas de trabajo: i) generación y establecimiento de un espacio de diálogo y acuerdos público – privado – social por el empleo juvenil; ii) empoderamiento de jóvenes y sus organizaciones; y iii) comunicación y gestión del conocimiento para poner en agenda la temática y promover la réplica de buenas prácticas. El programa se inició el año 2016 en el Municipio de Viacha y se extendió a los Municipios de Cobija, Sacaba, San Lorenzo, Porvenir y Potosí, y ha sido ejecutado por Solidar Suiza en alianza con los Gobiernos Autónomos Municipales (Solidar Suiza, s.f.).
- Proyecto Incubadora de Empresas; que busca “generar espacios propicios para el desarrollo de emprendimientos multi-

²⁶ Con todo, Espejo (2018) realiza un análisis sobre el FOCASE en la ciudad de La Paz, a partir de cuestionarios (275 empresas unipersonales) y entrevistas estructuradas, y concluye que el 96% de los emprendedores no tienen conocimiento del crédito, y que el 73% prefiere recurrir a recursos propios que son de fácil acceso.

²⁷ Además, del FOCASE, en BDP tiene líneas de crédito: BDP Turismo, Jefa de Hogar BDP, BDP Arrendamiento Financiero, BDP Manufactura y Transformación, BDP Pesca y Acuicultura, BDP Agropecuario y Soy Joven BDP.

sectoriales sostenibles, aminorando los riesgos de cierre de las empresas y dotando de los servicios necesarios para la implementación de empresas social y ambientalmente responsables” en Tarija. El proyecto está dirigido a personas mayores de 18 años que residan en la provincia Cercado mínimamente por 2 años y que cuenten con una idea innovadora de negocio o un negocio puesto en marcha de 2 años como máximo.

- El proyecto se inició el año 2016 y es ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo del Gobierno Autónomo Municipal de Tarija y la Provincia Cercado. En cada gestión se seleccionan emprendimientos ganadores premiándolos con 21.000 Bs. como capital semilla, y cuenta con la asesoría, apoyo vía talleres de capacitación, generación de un Plan de Acción, supervisión y control. Además, como resultado del proyecto, se creó la Red de Emprendedores, que aglutina emprendimientos locales con el objetivo de impulsar las ventas y el posicionamiento de marcas de emprendimientos tarijeños (Gobierno Autónomo Municipal de Tarija y la Provincia Cercado, s.f.).
- Programa Emprendedores “Si yo puedo, tu puedes”; que busca proporcionar conocimientos a emprendedores de la ciudad de Oruro, generando experiencias, potenciando habilidades, promoviendo nuevas oportunidades en la formación empresarial, y estimulando el desarrollo de nuevas empresas legalmente constituidas. Cuenta con cinco líneas de trabajo: formación empresarial (capacitaciones, foros, encuentros, etc.); apoyo mediante crédito, descuentos e intercambio de servicios; mentoraje; categoría emprendedores, como socios de la Cámara de Comercio de Oruro; red de networking con el intercambio de conocimientos, experiencias, colaboradores, socios o inversores, etc. El Programa cuenta con el auspicio de Banco FIE, Periódico La Patria, Universidad Privada Domingo Saco, Qodex, Mac Impresores y el Instituto Técnico de Educación Superior “Novell”.
- Proyecto Chala-i, focalizado en la población juvenil sobre todo migrante del Municipio de Sucre. El objetivo del proyecto fue contribuir a la mejora de los ingresos a través de emprendimientos económicos. Además, el proyecto busca el empoderamiento de jóvenes organizados para que participen, como agentes de cambio, en el fortalecimiento del sistema de emprendedurismo y contribuyan al acceso de sus servicios. El proyecto fue desarrollado entre 2019 y 2021 por HELVETAS Swiss Intercooperation con alianzas interinstitucionales con el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre, el BDP, CAINCO de Chuquisaca, la Cámara de Exportadores de Chuquisaca, INFOCAL, y FAUTAPO entre varios otros (HELVETAS Bolivia, s.f.).
- Bolsa de Empleo Municipal Juvenil, busca que los jóvenes de Sucre tengan mejores oportunidades laborales de acuerdo a los requerimientos de las empresas públicas y privadas; brindándoles asistencia y seguimiento permanente para que la fuente de empleo cumpla con todos los requerimientos de la ley. Además, pretende centralizar todas las vacancias para que los jóvenes puedan tener un acceso directo a la información. El funcionamiento de la bolsa de trabajo consta de tres etapas: i) el reclutamiento de jóvenes, priorizando a aquellos vulnerables; ii) capacitaciones y evaluaciones socio-psicológicas; y iii) registro a la base de datos y búsqueda de espacios laborales, realizando el seguimiento a los jóvenes durante tres meses en la fuente de trabajo. El proyecto inició en 2019 y es ejecutado por el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre con la coordinación de la Jefatura de Trabajo y el Centro de Multiservicios Educativos (Gobierno Autónomo Municipal de Sucre, 2018, 2019).

- La Fundación Educación para el Desarrollo FAUTAPO ha implementado el Programa de Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres de Escasos Recursos desde 2006, con el objetivo de vincular la formación técnica laboral con la generación de empleo y autoempleo de jóvenes bachilleres de bajos recursos; buscando incrementar las probabilidades de inserción mediante acciones de capacitación, formación y experiencia laboral, con base en una articulación entre la demanda laboral y la oferta formativa (FAUTAPO, 2015). Este trabajo se realiza mediante alianzas con los gobiernos sub nacionales, entre otros, y buena parte de las competencias se acreditan en centros educativos locales y autorizados (Coronado *et al.*, 2017). Actualmente, el programa está siendo ejecutado por el consorcio Swisscontact – FAUTAPO en los departamentos de Pando, Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz y Potosí.
- La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y Fundación INFOCAL Santa Cruz con el apoyo financiero de Unión Europea, en el marco de los proyectos de la Comisión Europea (Acciones Exteriores de la U.E.) suscribieron el Contrato de Subvención, para llevar adelante el Proyecto se denominado EMICRO, que tiene el objetivo de estimular, en un contexto de COVID y post COVID, la reactivación económica de microempresas existentes y emprendimientos, liderados por jóvenes, en especial mujeres; a través de mecanismos de empleabilidad y continuidad del aprendizaje con programas de capacitación a distancia, fomentando la participación e influencia juvenil en el diseño y aplicación de política pública local y nacional de empleo y formación técnica, con una duración hasta octubre de 2024.

El proyecto cuenta como lema *EMPRENDAMOS JUNTOS, comprometidos con la reactivación*, y promueve la reactivación

económica de MIPYMES lideradas por jóvenes, en sectores como el manufacturero, comercio, turismo y servicios en áreas periurbanas de municipios de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija. También brinda apoyo a los jóvenes que optaron por la Formación Técnica Profesional (FTP), a través de cursos de nivelación que se imparten de manera virtual, con el propósito de reforzar sus conocimientos para que tengan mayor posibilidad de continuar sus estudios técnicos y evitar la deserción de jóvenes, además de promover la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales de los jóvenes, en el debate regional y nacional; alentando su participación activa en dialogo y propuestas de políticas públicas, con autoridades de gobierno y sociedad civil.

Además de los programas señalados, Tarija y Cobija también cuentan con leyes de apoyo a los jóvenes. En el caso de Tarija, la Ley Municipal de la Juventud, de junio de 2019, establece la promoción de programas que incluyen: formación técnica, capacitación tecnológica, apoyo a emprendimientos juveniles, creación de microempresas, promoción de fuentes de empleo, reconocimiento de pasantías y prácticas profesionales y reconocimiento al voluntariado juvenil, entre otros (Consejo Municipal de Tarija, 2019). En el caso de Cobija, la Ley Autónoma Municipal de la Juventud establece el derecho a tener un trabajo digno, con horarios adecuados que garanticen su formación académica, el reconocimiento de pasantías, voluntariado social juvenil comunitario, internado, aprendizaje y otros similares como experiencia laboral. Además, la ley establece el marco normativo para orientar políticas públicas, planes y programas integrales, así como impulsar y fortalecer las instancias de representación y participación de las y los jóvenes (Consejo Municipal de Cobija, 2020).

La información anterior muestra la existencia de políticas y medidas de apoyo a la emplea-

bilidad y los empleos de los jóvenes, lo que se contrasta con las necesidades establecidas por ellos de falta de políticas y programas. Al respecto, en el caso de los emprendedores, Barja (2020) señala que Bolivia cuenta con todos los actores necesarios para promover el emprendedurismo, gente creativa y emprendedora y organizaciones creadas para apoyar la actividad productiva; sin embargo, permanece el desafío de una mayor coordinación para intercambiar información y conocimientos y una mayor colaboración para apoyar efectivamente a los emprendedores. El autor agrega que se necesita un “tejido de conexiones socioeconómicas más tupido y efectivo, lo que permitiría bajar significativamente los elevados costos de emprender, monetarios y no monetarios”. Esta desconexión parece explicar también, en alguna medida, el ecosistema de los jóvenes que buscan trabajo; así como la baja visibilidad de las iniciativas.

C. POLÍTICAS LABORALES DESDE EL ÁMBITO GLOBAL

A nivel mundial, la fuerza laboral juvenil ha sido considerada como una de las más vulnerables, porque la falta de empleos y la precariedad en el trabajo se intensifican frente a otros estratos de edad. Esto se explica, como se señaló anteriormente, por la menor experiencia que tienen los jóvenes a la hora de ser comparados con sus pares adultos. Además, la ocupación juvenil es particularmente sensible al ciclo económico; ya que hay una mayor probabilidad de pérdida de puestos de trabajo en tiempos de contracción económica –e.g. su desvinculación puede ser menos costosa por una menor liquidación de beneficios sociales– y menor posibilidad de contar con empleos, en relación a sus pares adultos, cuando la economía se recupera.²⁸

²⁸ Por ejemplo, en lo que va de la recuperación de la reciente crisis económica mundial derivada de la crisis sanitaria, los jóvenes que experimentaron déficit de trabajo (decente) muy probablemente tendrán que disputar puestos de trabajo con nuevos jóvenes que van ingresando al mercado de trabajo cada año. Este escenario también lleva consigo la ampliación

Por lo mencionado anteriormente, como en el caso del país, los gobiernos han implementado una serie de medidas para superar estas barreras y mejorar la empleabilidad de este estrato poblacional. En el periodo de la pandemia, muchas de estas han sido reforzadas, buscando amortiguar el impacto negativo sobre el empleo juvenil, entre las que se tienen:

- Reducción/alivio de los pagos laborales: a partir de subsidios del Estado al salario (mínimo) pagado por las empresas, exenciones a contribuciones del seguro social– para contratar a los jóvenes, otros estímulos estatales transitorios para reducir las cargas laborales, mecanismos para aliviar los problemas de iliquidez en las empresas al momento de pagar los sueldos, e incentivos especiales para transformar contratos temporales en indefinidos.
- Incentivos para promover la productividad. Al respecto, cabe señalar el ejemplo de la reforma tributaria en curso en Chile, donde la nueva administración del presidente electo ha incluido una rebaja condicionada sobre el impuesto a la renta de las empresas a cambio de que éstas realicen programas de mejora en la productividad, preservando y expandiendo el empleo decente.²⁹
- Apoyo con nuevos mecanismos de comercialización; por ejemplo, para *delivery*.
- Fondos para programas que ofrecen empleo remunerado estacional, para obras públicas, para servicios comunitarios.

de las brechas de conocimiento y capacidades por las regularidades en el servicio educativo; que ha significado menor aprendizaje para todos, pero en particular para los que no tuvieron acceso a soluciones digitales (conectividad y equipos).

²⁹ La alícuota del impuesto del 27% se reduce al 2% al tiempo que se crea una tasa de productividad de 2% que deberá ser cancelada junto al impuesto a la renta, bajo la modalidad alternativa en la cual las empresas reportan gastos pre habilitados en programas de productividad los trabajadores formales.

- Mayor soporte a los Servicios Públicos de Empleo para la asistencia en la búsqueda de puestos trabajo y otros servicios asociados con el mercado laboral.
 - Mayor soporte al desarrollo de habilidades y experiencia, buscando mejorar la empleabilidad de los jóvenes desfavorecidos, en particular a través de nuevas ocupaciones –i.e. empleos verdes e iniciativas de jóvenes en el marco de la economía circular–, con bonos y otros incentivos.
- Con todo, en general, las medidas de empleo juvenil presentan desafíos. Betcherman *et al.* (2007) y Vezza (2014), por ejemplo, utilizando la metodología de revisiones sistemáticas, muestran resultados mixtos de las intervenciones y sugieren que éstas se deben ajustar a las características particulares de los países. Por otro lado, Rosas y Rossignotti (2005) realizan un análisis de los programas y establecen algunas líneas positivas y/o ventajosas o negativas y/o desventajosas sobre estas intervenciones, las cuales se resumen en la Tabla 10.

Tabla 10
Análisis de Programas de Empleo Juvenil

Tipo de Programa	Positivo/Ventajas	Negativo/Desventajas	Ejemplos “exitosos”
Formación y/o educación	Funciona mejor con habilidades vocacionales que son demandadas e incluyen experiencia profesional, así como con servicios de empleo; cuando se integra la educación con el sector productivo (trabajo y educación); y cuando se articula la educación vocacional y se generan posibilidades de acreditación de estudios vocacionales en carreras universitarias.	Pueden ser soluciones temporales, en lugar de soluciones sostenibles. Además, si no está bien dirigido, puede beneficiar a quienes tienen mayor ventaja. La formación por sí sola puede no ser suficiente para incrementar las perspectivas de empleo de los jóvenes.	PLANFOR (Brasil) Programas de Jóvenes (varios países de América Latina). Programa de Mejora de la empleabilidad (Canadá). Sistema de educación dual de Alemania.
Servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación profesional e información del mercado laboral)	Puede ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas de sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y formación, y mejorar la información sobre las perspectivas de empleo; así como la eficiencia, eficacia y relevancia de las iniciativas. Funciona como rol estatal de generación de una plataforma potente de información de encuentro de oferta y demanda laboral.	Puede crear expectativas poco realistas, si no están vinculadas a las necesidades del mercado, y, a menudo, sólo cubren las zonas urbanas y la economía formal. Si no tiene elementos adicionales atractivos no genera tráfico y no es relevante. Al respecto, cabe pensar en información sobre becas, capacitación, encuestas y otra información.	Nuevo acuerdo para los jóvenes (Reino Unido). Programa Activo Mercado de Trabajo (Finlandia).
Empleo intensivo en obras públicas y servicios comunitarios	Ayuda a ganar a los jóvenes vinculación con el mercado laboral y, al mismo tiempo, mejorar la infraestructura física y social y el medio ambiente; especialmente si se combina con el desarrollo y estrategias sectoriales. Ayuda a mejorar la empleabilidad, si se combina con la formación	Baja capacidad para la integración al mercado de trabajo, los trabajadores jóvenes pueden quedar atrapados en un círculo de programas de obras públicas; a menudo con un sesgo de género y desplazando a las empresas del sector privado.	American Conservation. Youth Service Corps (EE.UU.). Programa de Empleo Temporal (Bulgaria)

Tipo de Programa	Positivo/Ventajas	Negativo/Desventajas	Ejemplos "exitosos"
Subsidios al empleo	Puede crear empleos si son dirigidos a necesidades específicas (por ejemplo, para compensar la menor productividad inicial y la formación), para grupos de jóvenes desfavorecidos.	Altas pérdidas y efectos de sustitución (si no son dirigidos); el empleo puede durar solamente mientras dura el subsidio.	Plan de Empleo (Bélgica). Programa de Subsidio Salarial (República Checa). Programa de Intervención de Obras (Polonia).
Promoción del emprendimiento juvenil	Puede tener alto potencial de empleo y puede satisfacer las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, la flexibilidad, la independencia); más eficaz si se combina con los servicios financieros y otros, como la tutoría.	Puede crear efectos de desplazamiento y puede tener alto porcentaje de fracasos, lo que limita su capacidad para crear empleo sostenible. Es a menudo difícil para los jóvenes desfavorecidos, debido a la falta de redes, experiencia, conocimientos técnicos y una garantía real.	Programa de Trabajo Por Cuenta Propia (Bulgaria), Formación Jóvenes Emprendedores (Perú) y Creadores Jóvenes de Microempresas (Perú)

Fuente: Adaptado de Rosas y Rossignotti (2005).

D. EMPLEOS DEL FUTURO Y CADENAS GLOBALES DE VALOR

Desde las últimas décadas, las innovaciones tecnológicas se han acelerado, promovidas esencialmente por el sustantivo crecimiento de las tecnologías de información y comunicación. Estas dinámicas han puesto en debate una posible mayor destrucción de empleos, así como la transformación de muchos otros con nuevas demandas por habilidades. Entre estos se encuentran, los especialistas en inteligencia artificial y *machine learning*, los desarrolladores y analistas de software y aplicaciones, los especialistas en *Big Data*, los especialistas en comercio electrónico, entre otros.

De acuerdo al Banco Mundial (2019), para sacar el máximo provecho de esta oportunidad económica es importante invertir en capital humano, en particular promover "las habilidades cognitivas avanzadas, como la capacidad para resolver problemas complejos; las habilidades socio-conductuales, como el trabajo en equipo; y las combinaciones de habilidades que son factores predictores de adaptabilidad, como el razonamiento y la autoeficacia"; comenzando, sobre todo, en la primera infancia. Además, se observa que la creación de empleos formales, o al menos con protección social, es clave aprovechar los beneficios del cambio tecnológico, así como inversiones en infraestructura para para

aprovechar todas las posibilidades que ofrecen las tecnologías (como el acceso a internet).

Sin embargo, en países como Bolivia, donde el desarrollo productivo y los cambios tecnológicos han sido lentos en los últimos 50 años, y los empleos se concentran todavía en sectores de baja productividad con pequeñas unidades –como agropecuaria, comercio y servicios informales–, queda la duda sobre el periodo de convergencia necesario para que la producción de bienes y servicios sea catalogada como de mediana o alta tecnología. A pesar de esto, es posible encontrar un espacio, aunque pequeño, para estas formas de producción en el mercado interno; pero, sobre todo, para promover oportunidades en el mercado externo.

Una manera de vincularse a estos cambios tecnológicos es vía lo que se conoce como las Cadenas Globales de Valor (CGV), las cuales están demarcando las nuevas tendencias del comercio internacional; transformando tanto la forma de producir en el mundo, como las propias estructuras de exportaciones e importaciones entre países, regiones, sectores y empresas. Las CGV se refieren al conjunto de todas las actividades y procesos que se realizan para la producción, venta y postventa de un dado bien o servicio; que se llevan a cabo en al menos dos áreas geográficas, y que pueden implicar una fragmentación –dispersión de los

procesos de producción– o una especialización de tareas y funciones de negocios a lo largo de una cada de valor (Muriel y Damiani, 2020). Al respecto, cabe señalar que la tecnología digital está permitiendo la virtualización de las fronteras, ya que las empresas están utilizando plataformas digitales para diversas actividades de producción, comercialización, administración y utilización de mano de obra e insumos.

Bajo este contexto, en términos de empleo y emprendedurismo juvenil, las CGV pueden dar una serie de ventajas con la provisión de ciertas tareas y funciones a empresas de otros países del mundo, y ser parte, de esta manera,

del desarrollo tecnológico tangible e intangible; aún más tomando en cuenta que las TIC, junto con las políticas anti Covid-19, han promovido de manera sustancial el teletrabajo. Al respecto, Humphrey y Schmitz (2004) (citado en Fernandez–Stark, Bamber y Gereffi, 2014) señalan que las CGV pueden contribuir a: i) dar mayor valor al producto, con el cambio en la producción; ii) modernizar los procesos, haciendo más eficientes los sistemas productivos; iii) “subir de grado” en las funciones, pasando a etapas que requieren habilidades adicionales, de mayor valor, en la cadena; y iv) aprovechar los conocimientos y habilidades adquiridos en la cadena actual para participar en nuevas cadenas.

VI. Análisis FODA

Como se mencionó anteriormente, el análisis FODA resume los hallazgos encontrados en las secciones anteriores y se presenta en las Figuras 2 a la 5. A partir de este es posible esta-

blecer las recomendaciones de política, que se alimentan también de la información descrita anteriormente, así como de aquella proporcionada por los expertos en la materia.

Figura 2
Análisis de las Fortalezas de los Jóvenes

Factores socio-laborales



A pesar de que la tasa de desempleo es alta, no todos los jóvenes se encuentran en una situación de desempleo estructural.



El promedio de años de escolaridad y el uso de internet muestran avances importantes en la población juvenil, donde destaca la población femenina; sin embargo, la calidad educativa es cuestionable.



Las brechas de género en relación a los indicadores de precariedad laboral considerados –tasa de afiliación a las AFPs y economía formal– son mínimas e, incluso, en varios años han beneficiado a las mujeres.



Las brechas de género de los ingresos laborales por hora son bajas, alrededor del 10% durante 2015-2020.

Factores socio-laborales



Las herramientas digitales (como redes y páginas web) se constituyen en ventajas para los jóvenes empresarios y emprendedores, las cuales pueden ser utilizadas para comercialización y generación de nuevas habilidades.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3
Análisis de las Debilidades de los Jóvenes



La tasa de desempleo juvenil ha sido mayor que la de sus pares adultos y ha ido aumentando en los últimos años, siendo aún mayor para el caso de las mujeres. Esto responde, aparentemente, tanto a factores de demanda –los jóvenes son menos atractivos porque tienen menos experiencia y los costos laborales implícitos son mayores en relación a sus pares adultos–, como por aspectos de oferta –los salarios de reserva de los jóvenes son más altos y en mayor medida se insertan en el mercado laboral propiamente dicho que en opciones de auto-empleos u otros trabajos no-asalariados–.



Los roles de género han prevalecido, donde las mujeres han tenido periodos de inactividad por embarazo, parto y cuidado de los hijos pequeños, mientras que los varones han continuado liderando la generación de ingresos para el sustento familiar.



A pesar de las mejoras en el uso de tecnologías de información, todavía existe un nicho de jóvenes rezagado.



Los jóvenes no cuentan con suficiente experiencia ni habilidades blandas y, por este motivo, se encuentran en desventaja al momento de competir por una vacancia.



La participación porcentual de los jóvenes empleados en el sector público se ha reducido entre 2014 y 2020, del 9,0% al 5,9%, lo cual parece asociarse con menores oportunidades de empleo en ese sector.



La precariedad laboral permanece, con bajas tasas de afiliación al sistema de pensiones y altas tasas de informalidad.



Entre 2009 y 2020, el promedio de los ingresos laborales presenta una mejora muy modesta.

Factores socio-laborales



La rama de actividad de comercio y hoteles concentra la mayor parte de la población ocupada juvenil, que es usualmente de bajo uso de capital y tecnología; que incluso ha aumentado su concentración entre 2014 y 2020. Esto se refleja en un porcentaje cada vez más alto de jóvenes que trabajan en micro y pequeñas empresas de 75,2% en el año 2014 a 81,6% en 2020.



Las MIPYME de los jóvenes, en su mayoría, presentan pocos años de vida, y se concentran también en servicios y comercio.



Pocos MIPYME de jóvenes cuentan con un plan de negocios.



Al momento de querer realizar un emprendimiento, los jóvenes carecen de una serie de habilidades, en entre estos, conocimientos de instrumentos contables-financieros, de planes de negocios, administración, procesos legales y *marketing*.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4
Análisis de Oportunidades para los Jóvenes

Factores socio-laborales



El Estado, a través de la CPE, garantiza los derechos laborales hacia un escenario de trabajos dignos para todos, buscando la igualdad de género y ningún tipo de discriminación. Además, garantiza la inserción de los jóvenes al sistema productivo y económico.



El PDES 2021-2025, en su Eje Estratégico “Reconstruyendo la Economía, Retomando la Estabilidad Macroeconómica y Social”, establece la implementación de programas de empleo directo e indirecto y el diseño mecanismos que promuevan el empleo digno y reduzcan las brechas de género en el empleo; buscando fortalecer algunos programas destinados a los jóvenes. Además, el gobierno central en el PDES se compromete a mejorar la educación e incorporar las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje.



El gobierno central, los gobiernos sub-nacionales, la cooperación internacional y la sociedad civil han promovido una serie de políticas para generar más y mejores empleos para los jóvenes.



Las TIC están promoviendo el teletrabajo que puede ser aprovechado en las CGV.

Factores socio-productivos



El Estado, a través de la CPE, garantizará la protección, promoción y activa participación de los jóvenes en el desarrollo productivo.



El PDES 2021-2025, busca una “Industrialización con Sustitución de Importaciones”, impulsando nuevas industrias de productos estratégicos, incrementando los volúmenes de producción de bienes nacionales que actualmente son importados, promocionando las exportaciones con valor agregado y el turismo. Además, el PDES establece la promoción de la educación especializada, la investigación y la innovación tecnológica orientada a fortalecer las capacidades y potencialidades productivas, las mejoras de la productividad e industrialización.



El gobierno central, los gobiernos sub-nacionales, la cooperación internacional y la sociedad civil han promovido medidas para fortalecer los emprendimientos de los jóvenes.



Las CGV representan una ventana de oportunidades potenciales para emprendimientos juveniles.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 5
Análisis de las Amenazas para los Jóvenes

Factores socio-laborales



La norma laboral es poco aplicada en la práctica. Algunos factores que explican este resultado son: los altos estándares de la misma que inciden negativamente sobre el crecimiento del empleo formal; la alta competencia por las vacancias, sobre todo formales; la baja experiencia laboral de los jóvenes que genera una posición desventajosa en la selección de personal; y un aprovechamiento inadecuado por parte de algunos empleadores.



Existen contrataciones sesgadas, basadas en favoritismo/clientelismo, sin tomar en cuenta la meritocracia, lo que genera discriminación.



El PDES establece políticas de inserción laboral de los jóvenes, sin tomar en cuenta las causas del alto desempleo y precariedad laboral.



Las políticas de empleo parecen insuficientes frente a las necesidades de los jóvenes, los cuales pueden asociarse también por la dispersión de las mismas.

Factores socio-productivos



El clima de negocios ha sido deficiente, e incluso algunos indicadores han empeorado; es decir, continúan los problemas de altos costos de formalización, competencia desleal asociada a la informalidad y el contrabando, el elevado peso de la regulación laboral y el poco amigable marco regulatorio. Este entorno parece perjudicar más a los emprendimientos juveniles, una vez que se inician con menores fortalezas en términos de conocimientos y experiencia empresarial y de mercados, así como de mayores restricciones al crédito.



El PDES no presenta una estrategia creíble de sustitución de importaciones, además de focalizarse en pocos productos, en un escenario de informalidad, alto contrabando y falta de conocimiento, en general, de ventajas comparativas y competitivas.



Las políticas de apoyo al emprendedurismo se encuentran dispersas y poco conectadas.



Las oportunidades que pueden traer las CGV se ven limitadas por la falta de apoyo del sector público en materia de comercio internacional.

Fuente: Elaboración propia.

VII. Conclusiones y Recomendaciones de Política

El presente documento analiza la situación laboral de los jóvenes entre 16 y 28 años de edad, que viven en las zonas urbanas de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija; resaltando las diferencias por género. El estudio se basa en el diagnóstico –a partir de información primaria y secundaria– tanto de los resultados laborales de este grupo etario, como del entorno económico-productivo, institucional, normativo y de políticas y programas; que se realiza a partir de un marco de análisis desarrollado para el efecto.

Los datos muestran que los resultados laborales de los jóvenes han sido poco satisfactorios, con elevadas tasas de desempleo, informalidad y, en general, precariedad laboral; y, sobre todo, sin mejoras en el tiempo. Las brechas por género se presentan en la situación de desempleo y en los ingresos laborales, desfavoreciendo a las mujeres. Además, ellas se insertan en mayor medida en trabajos familiares o aprendices sin remuneración, y se concentran en el sector de comercio y hoteles; mientras un porcentaje más alto de hombres son cuenta-propias y

también participan de manera significativa en ramas de construcción, manufacturas, transporte y comunicaciones.

Con todo, los años promedio de escolaridad presentan un incremento importante en el tiempo, con una brecha de género que más bien favorece a las mujeres. Sin embargo, la calidad de la educación formal presenta varios desafíos a la hora de trabajar o de realizar un emprendimiento, y todavía se observan carencias en habilidades duras y blandas para los jóvenes. A esto se perciben deficiencias en habilidades administrativas, financieras y gerenciales en los emprendimientos juveniles.

Por otro lado, el entorno económico-productivo explica, en buena medida, los resultados laborales de los jóvenes, con un bajo desempeño de la dinámica productiva que deviene de una serie de problemas asociados al entorno de negocios. Al respecto, cabe resaltar la regulación laboral que, en el afán de aumentar de manera sistemática los estándares de protección y be-

neficios a los trabajadores, ha encarecido los costos laborales derivados de la norma, disminuyendo de manera sustantiva la demanda por empleo formal de, sobre todo, la población juvenil; dado que cuentan con menos experiencia en estos puestos altamente competitivos. En otras palabras, en términos relativos, son cada vez menos las vacancias cubiertas por la norma y cada vez más las personas que demandan estos trabajos. Aún más, el mismo sector público ha reducido su participación en la generación de empleos para el estrato juvenil.

Además, el adverso entorno económico-productivo e institucional parece perjudicar más a los emprendimientos juveniles, una vez que se inician con menores fortalezas en términos de conocimientos y experiencia empresarial y de mercados, así como con mayores restricciones al crédito.

Los resultados laborales se contrastan con avances importantes en la normativa para apoyar el empleo, la empleabilidad y los emprendimientos juveniles; pero donde no se visualiza una evaluación integral de las problemáticas laborales de este grupo etario, a fin de avanzar de manera más efectiva hacia mejores empleos. Con todo, se observa una serie de esfuerzos del sector público, privado, de la sociedad civil y la cooperación, que se traduce en políticas, programas y proyectos para promover empleos de mejor calidad y emprendimientos más productivos; los que, de alguna manera, contrarrestan los efectos negativos del entorno económico-productivo e institucional en la fuerza laboral juvenil; aunque estas iniciativas presentan el desafío de ser más coordinadas, colaborativas y visibles.

El diagnóstico permite establecer recomendaciones de políticas para avanzar hacia mejores resultados laborales para la población juvenil, las cuales han sido enriquecidas con las entrevistas a expertos, experiencias

de otros países y los conversatorios. Estas se explicitan a seguir.

1. VALORACIÓN SOCIO-POLÍTICA DEL DESARROLLO PRODUCTIVO COMO EL GENERADOR CLAVE DE MÁS Y, SOBRE TODO, MEJORES EMPLEOS

Los emprendimientos productivos, que se traducen en un crecimiento empresarial, sobre todo aquellos más intensivos en mano de obra, son los que pueden revertir la tendencia de la precariedad laboral juvenil en el país. En este marco, la literatura cuenta con una amplia gama de recomendaciones para mejorar los diversos problemas en torno al clima de inversiones en general, y del entorno de negocios en particular, a fin de promover el desarrollo productivo; sin embargo, esta realidad es muy debatida en los ámbitos académicos y empresariales, y poco considerada en la sociedad y el Estado. La literatura sobre el crecimiento y el desarrollo económico (ver, para una revisión, Muriel, 2010) muestra que los pilares recaen justamente en la sociedad y el Estado. Al respecto, el país no tiene una visión de desarrollo productivo; ya que han predominado actitudes sociales en torno al “rentismo”, y la voluntad política al capitalismo de Estado y la “descolonización”. En este marco, se hace fundamental una reflexión constructiva y sincera sobre cómo edificar nuevos valores que permitan efectivamente avanzar hacia **“empleos dignos, y más aún verdes, para todos”**.

Bajo este marco, es importante reconfigurar las relaciones entre el Estado, el sector privado y los trabajadores, desde un enfoque donde se puedan ceder posiciones para promover regulaciones laborales equilibradas e inclusivas. Esto implica entender también que las relaciones laborales de confrontación –base de la LGT–

“ empleos dignos, y más aún verdes, para todos ”

han cambiado por nuevas formas de interacción constructivas entre las partes, con nuevos valores, principios y escenarios de confianza; bajo una valorización de los recursos humanos y de las fuentes que generan trabajo.

Bajo esta nueva visión de país, los jóvenes se constituyen en los actores clave para promover estas transformaciones sociopolíticas y, por lo tanto, se hace fundamental informar cada vez más y con mayor evidencia los resultados laborales, sus problemas, sus causas y sus desafíos. En este marco, los espacios de interacción de los jóvenes que se están promoviendo en las últimas décadas son fundamentales, no solamente para el intercambio de experiencias, colaboración e información; sino también para la reflexión de la evidencia sobre las problemáticas y los desafíos de desarrollo del país y de lo que se quiere construir como sociedad.

2. MEJORAR LAS HABILIDADES DURAS Y BLANDAS

La mejora de las habilidades de los jóvenes pasa por reformar el sistema educativo, con la adquisición de valores y conocimientos que les permitan promover el desarrollo productivo e insertarse productivamente al mercado laboral –con una mejor aplicación de habilidades–, buscando también construir sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. Con todo, este desafío se enfrenta con uno más amplio de encarar la agenda pendiente de mejorar la calidad educacional escolar. Además, en esta era de digitalización, el conocimiento del manejo y el acceso a las tecnologías de información y comunicaciones para los jóvenes es fundamental y debe ser universalizado; tanto para poder acumular mayor conocimiento como para ampliar sus oportunidades laborales.

Por otro lado, los programas técnicos de formación deben cubrir ciertamente necesidades de habilidades demandadas en el mercado laboral, o de acuerdo a las perspectivas/opciones/emprendimientos que los jóvenes tengan o quieran realizar. En este marco, ellos deben contar con una formación integral, basada en compe-

tencias, que vinculen capacidades personales, técnicas y empresariales, que les permita analizar, resolver problemas, innovar, ser resilientes, “aprender a aprender”, con habilidades blandas que les permitan innovar, liderar y tener un buen y respetuoso relacionamiento interpersonal, entre otros. Además, las curriculas deben ser flexibles y promover la especialización en las diferentes áreas de trabajo y ramas productivas. Al respecto, como se describió de manera breve, varios programas ya se encuentran implementando iniciativas en esta línea, que pueden ser conocidas a profundidad para sacar buenas lecciones aprendidas para futuros programas.

Por otro lado, la adquisición de capacidades por parte de los jóvenes debería ir acompañada, en la medida de lo posible, con la experiencia laboral. El contacto temprano de los jóvenes con el mercado laboral, puede ayudar a tomar decisiones informadas a la hora de invertir en su educación superior, lo cual reduce también las brechas de experiencia que tienen al momento de competir por un trabajo con sus pares adultos. Al respecto, cabe conocer buenas prácticas en otros países, como el caso del Sistema de educación dual de Alemania (ver Tabla 10).

Por último, la inclusividad en cuanto al acceso de habilidades requiere también micro-programas focalizados, en los grupos vulnerables de mujeres, hombres y discapacitados, entre otros, con trabajos especiales y especializados. En este caso, las organizaciones de la sociedad civil se tornan claves, ya que su nivel de accionar es focalizado; lo cual para un gobierno central e, incluso, local, se torna altamente costoso en términos de efectividad.

3. CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

La certificación de competencias señala³⁰ las capacidades de los trabajadores sobre destrezas que muchas veces se han aprendido en

³⁰ En el emparejamiento entre la oferta y la demanda laboral es importante entender que existen asimetrías de información; ya que los trabajadores conocen más sus habilidades que los empleadores. Por lo tanto, en el proceso de contratación –aún

la misma ocupación laboral. Esta señalización debe ser, sobre todo, creíble por parte del empleador para decidir contratarlo; por lo que el Sistema Nacional de Certificación de Competencias debería ser fortalecido en esa dirección.

4. ACERCAMIENTO ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA

Las políticas de acercamiento entre la oferta y la demanda laboral, acompañadas de capacitación *in situ*, orientación profesional e información ayudan a los jóvenes a acumular capital humano para posicionarlos mejor en el mercado de trabajo. Sin embargo, es posible que la promesa de un primer empleo digno sea poco realista en una economía como Bolivia, donde la demanda por empleo formal es baja y la oferta de personas que buscan esos puestos es elevada; con muchos jóvenes altamente capacitados. En este marco, la empleabilidad de los jóvenes en instituciones formales debería tener más un enfoque de adquisición de experiencia por un periodo de tiempo, por ejemplo, un año. Al respecto, las bolsas trabajo, como el PAE pueden contribuir a que el costo-beneficio de contratar jóvenes sea al menos igual que la opción de contratar a adultos con mayor experiencia en ese año.

En este marco, las pasantías remuneradas también son fundamentales para promover un empleo para el mentoraje juvenil, las cuales pueden encontrarse entre seis meses a un año (además de aquellas no-remuneradas por un tiempo más corto). Esto requiere cambiar la normativa para las instituciones no-públicas –ya que el sector público cuenta con varias medidas al respecto– de tal manera que se constituyan en trabajos dirigidos u otras modalidades con menores cargas laborales para los empleadores. La premisa que jóvenes y adultos deben ser contratados bajo todo el peso de la normativa, como se vio

más si la protección laboral es alta como en Bolivia–, los empleadores necesitan toda la información posible para conocer mejor estas habilidades.

anteriormente, hace muy poco atractivo la contratación de jóvenes sin experiencia ni habilidades laborales, una vez que existe un innegable proceso de trabajo de enseñanza y capacitación por parte de los empleadores; que además está asociado con una baja productividad temporal del joven.³¹ En este sentido, los jóvenes son menos costo-efectivos que sus pares adultos y, por lo tanto, son menos demandados. Esto explica, en cierta medida, las altas tasas de desempleo de este grupo etario.

Bajo este contexto, cabe también abrir modalidades alternativas de trabajo a tiempo parcial para que los jóvenes puedan seguir su formación de una manera adecuada, sin que esto sea un factor desfavorable a la hora de encontrar un empleo. Nuevamente se hace imprescindible repensar la normativa laboral, hacia una más adecuada a la realidad y necesidades de los mismos trabajadores. En este contexto, también las mujeres jóvenes en el periodo de embarazo y cuidado de sus hijos podría beneficiarse de ocupaciones a medio tiempo, sin que esto requiera salir de la fuerza laboral.

Por último, cabe tomar en cuenta también las oportunidades potenciales que presentan las Cadenas Globales de Valor (CGV), con la tecnología digital que está permitiendo la virtualización de las fronteras; y donde los jóvenes pueden insertarse en tareas y funciones para el desarrollo de bienes y servicios en empresas de otros países del mundo. Con todo, esto implica un emparejamiento laboral que requiere el apoyo del Estado desde el mismo diseño de cómo hacerlo.

5. EMPLEOS EN OBRAS PÚBLICAS

El apoyo del sector público a la generación de empleos juveniles vía obras públicas, u otras

31 El desempeño puede ser algo, pero las destrezas son bajas y los jóvenes con poca o ninguna experiencia pueden demorar el doble o más de tiempo para la realización de actividades en relación a sus pares adultos.

actividades del sector, ayuda a que los jóvenes tengan una vinculación con el mercado laboral y, al mismo tiempo, a mejorar la infraestructura física, social y medioambiental (Rosas y Rosignotti, 2005). En el caso de Bolivia, cabría repensar en la inversión pública hacia una más intensiva en trabajo, de cara a lo establecido en la Ley de la Juventud y en el PDES actual.

6. APOYO A EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

En materia de emprendimientos, cabe mencionar que muchas personas desean emprender; pero no todos pueden potencialmente generar un emprendimiento, y menos hacerlo crecer; ya que esto implica asumir riesgos utilizando recursos, tiempo y una serie de esfuerzos que no todos pueden encararlos en la práctica. En este escenario, el contexto familiar también debe ser tomando en cuenta. Las convocatorias competitivas pueden ayudar a seleccionar a potenciales emprendedores exitosos y apoyarlos de manera integral con capacitación, asistencia técnica y financiamiento, entre otros necesarios.

Los instrumentos financieros con enfoque juvenil son también importantes, considerando que usualmente cuentan con mayores años de escolaridad, pero menos de experiencia en comparación con otros grupos poblacionales. Al respecto, puede promoverse con mayor cobertura medidas de capital semilla, u otras de apoyo a los jóvenes, con programas específi-

cos de formación para iniciar y hacer crecer los emprendimientos.

Por otro lado, las habilidades blandas y duras son también relevantes; pero además los jóvenes necesitan habilidades administrativas, financieras, empresariales y gerenciales para hacer crecer sus emprendimientos –capacidades para innovar, gestionar de manera eficaz, buscar mercados, etc.–.

7. ECOSISTEMA INTERCONECTADO

La breve descripción que se ha elaborado sobre los programas y proyectos que se realizan en las ciudades bajo estudio, muestra que ya existen muchas iniciativas para apoyar el empleo, la empleabilidad y los emprendimientos juveniles. Sin embargo, queda el desafío de avanzar en la coordinación, colaboración y visibilidad para generar un ecosistema adecuadamente interconectado y ampliamente conocido por la población juvenil. Esto permitiría reducir los costos de transacción, mejorar la eficiencia y la eficacia y aprovechar las buenas prácticas y lecciones aprendidas, entre otros. Al respecto, el desarrollo de una plataforma con información de los programas y proyectos en el país y de cómo los beneficiarse de ellos, de las distintas páginas de búsquedas de empleos, etc., se hacen claves –con enlaces a otras plataformas–, el cual debería ser promovido desde el sector público; aprovechando experiencias ya desarrolladas como el PAE.

Bibliografía

- Banco Mundial
2019 *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*. Washington, D.C., Estados Unidos: Grupo del Banco Mundial.
- Barja, G.
2020a *El emprendedor y su ecosistema*. Carta Informativa N° 4, Proyecto Debate Público Inclusivo para el Desarrollo de Bolivia. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. <https://www.inesad.edu.bo/2020/11/18/el-emprendedor-y-su-ecosistema/>
- Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F. y Stavreska A.
2007 *Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil*. SP Discussion Paper # 0715. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Bolivia (26 de noviembre de 2020). Decreto Supremo N° 4401. La Paz, Bolivia: Estado Plurinacional de Bolivia.
- Cámara de Comercio de Oruro
2022 Programa Emprendedores “Si yo puedo, tú puedes” [Boletín informativo]. Oruro, Bolivia: Autor.
- CEPB - Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
2021 Entorno Propicio para Empresas Sostenibles (EPES): Informe de Resultados Encuesta Sector Empresarial. La Paz, Bolivia: Autor.
- Consejo Municipal de Tarija
2019 Ley Municipal de la Juventud” N° 204. Recuperado de: <https://gacetamunicipal.tarija.bo/assets/ley-204---2019-ley-municipal-de-la-juventud.PDF>
- Consejo Municipal de Cobija
2020 Ley Autonómica Municipal de la Juventud. Recuperado de: <https://docer.com.ar/doc/501xcs>
- DAC Network on Gender Equality
2011 *Women’s Economic Empowerment*. (OECD) Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Dick, M. S.
2009 *La Legislación laboral en Bolivia* (4ta edición). La Paz-Bolivia: Pro-excelencia Consultores de Negocios.
- Espejo, L.
2018 *Análisis de Desempeño Crediticia FOCA-SE*. Tesis de grado. Departamento de Ad-

- ministración de Empresas. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, Bolivia.
- Eyben, R., Kabeer, N., y Cornwall, A.
2008 Conceptualising empowerment and the implications for pro-poor growth. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton.
- FAUTAPO – Educación para el Desarrollo
2015 Informe de Gestión 2006-2015. La Paz, Bolivia.
- Gobierno Autónomo Municipal de Tarija y la Provincia Cercado (s.f.). Programa Incubadora de Empresas [Página web]. Recuperado de: <https://incubadoratarija.com/>
- Gobierno Autónomo Municipal de Sucre
2019 Alcaldía pone en marcha la bolsa de empleo juvenil [Nota de prensa]. Recuperado de: HELVETAS Bolivia. Ley municipal en Sucre dinamizará sistema emprendedor [Nota de prensa]. Recuperado de: https://www.helvetas.org/es/bolivia/quienes-somos/siguenos/noticias/Ley-municipal-en-Sucre-dinamizar-sistema-emprendedor_pressrelea-se_7567
- HELVETAS Bolivia (s.f.). Proyecto Chala-i [Página web]. Recuperado de: https://www.helvetas.org/emprededurismo_juvenil_chala_i
- Hernani-Limarino, W. y Villarroel V. P. 2015. Capacitación Laboral y Empleabilidad Evidencia de Mi Primer Empleo Digno. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* (febrero): 35-76.
- Herrera, J. A.
2017 *Costos laborales, productividad y sector informal en un modelo de búsqueda y emparejamiento de empleo para Bolivia* (Tesis de maestría inédita). Universidad Católica Boliviana, La Paz
- INE-Instituto Nacional de Estadística
2015 *Censo de Población y Vivienda 2012: Características de la Población*. La Paz, Bolivia: Autor.
- Kabeer, N.
1999a Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. *Development and Change* 30: 435-464.
- Kapitsa, M. L.
2008 *Women's Control Over Economic Resources and Access to Financial Resources, Including Microfinance*. Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs.
- Karina Fernandez-Stark, Penny Bamber y Gary Gereffi, "Global value chains in Latin America: A development perspective for upgrading", en René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva y Nanno Mulder (eds.), *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*, Santiago/Chile, Economic Commission for Latin America y German cooperation, 2014, pp. 107-136.
- Fundación FAUTAPO
2019 Programa "Empoderamiento socioeconómico de mujeres y hombres en el marco de una visión compartida de desarrollo productivo local sostenible, con enfoque de género". Términos de referencia. La Paz, Bolivia: FAUTAPO.
- Landa, C. V.
2003 "Transferencia de Recursos hacia los más Pobres. Un Análisis del PLANE-I con Escenarios Contrafactuales," Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, mimeo.
- Landa, C. F. y S. I. Lizárraga
2007 "Evaluación de Impacto del PANE III: Un Programa que Permitió Adquirir Experiencia Laboral a los Obreros", Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Análisis Económico* 22:109-142.
- MTEPS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
2016 Plan Estratégico Ministerial 2016-2020. La Paz, Bolivia: Autor.
- Muriel H., B.
2010 Pacto Productivo hacia el Desarrollo Económico de Bolivia. Manuscrito no publicado. La Paz, Bolivia: GTZ.
- Muriel, H. B.
2018a *¿Cuáles son los principales problemas del clima de negocios en Bolivia?*. Blog de Desarrollo sobre la Mesa. La Paz,

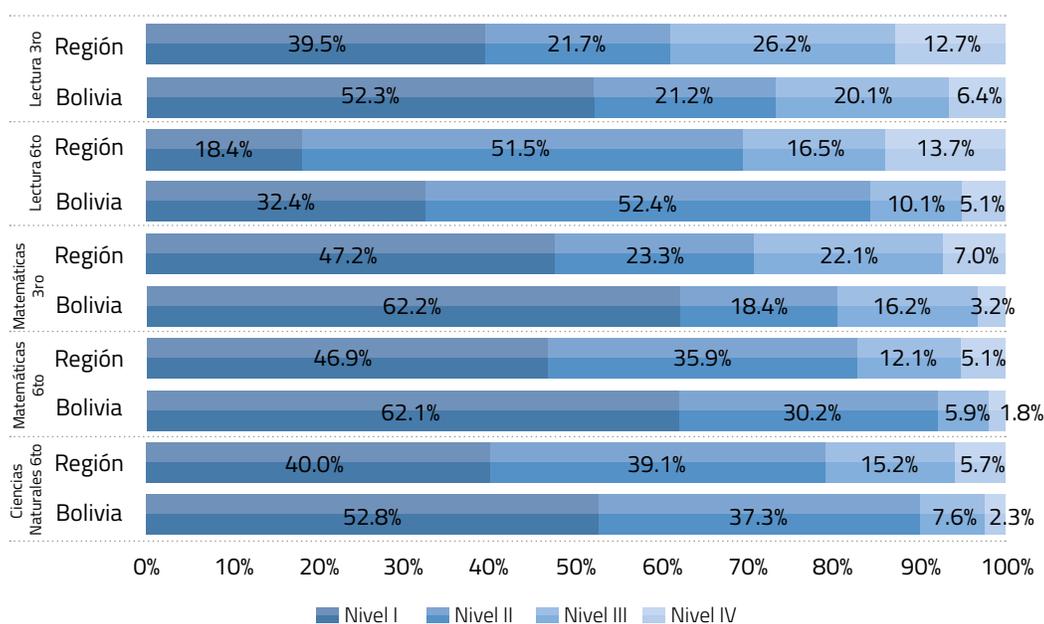
- Bolivia: INESAD. Recuperado de: <https://inesad.edu.bo/dsIm/2018/07/cuales-son-los-principales-problemas-del-clima-de-negocios-en-bolivia/>
- Muriel, H. B.
2018b *El Círculo Vicioso entre Alta Informalidad y Baja Productividad en Bolivia*. Boletín Agenda Inteligente #4. La Paz, Bolivia: INESAD. Recuperado de: <https://www.inesad.edu.bo/2018/08/08/boletin-4-el-circulo-vicioso-entre-elevada-informalidad-y-baja-productividad-en-bolivia/>
- Muriel, H. B.
2020a El desafío de contar con trabajos dignos para todos. [Carta Informativa]. Debate Público Inclusivo No. 1. INESAD. Recuperado de: <https://www.inesad.edu.bo/2020/10/23/el-desafio-de-contar-con-trabajos-dignos-para-todos/>
- Muriel, H. B.
2020b Empleos verdes y crecimiento económico de calidad en Bolivia. Manuscrito no publicado. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD y Fundación KAS.
- Muriel, H. B.
2022 Diagnóstico sobre el empleo y la inclusión económica de las mujeres en Bolivia, con un foco en el sector agropecuario y rural. Manuscrito no Publicado. La Paz, Bolivia: Cooperación francesa.
- Muriel, H. B.; Damiani, G.
2020 Cadenas globales de valor en América Latina: contexto y desafíos en la solución de controversias en comercio internacional. Em E. Garcia R. (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada* (pp. 437-463). São Paulo, Brasil: Editorial Universidad de São Paulo (USP).
- Muriel, H. B. y Jemio L. C.
2016 *Cálculo del gasto público en programas no contributivos en Bolivia*. Manuscrito no Publicado. La Paz, Bolivia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muriel, H. B., y Ferrufino G. R.
2012 *Regulación laboral y mercado de trabajo: principales desafíos para Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio y Embajada de Dinamarca. Recuperado de: <http://www.icees.org.bo/2013/05/regulacion-laboral-y-mercado-de-trabajo-principales-desafios-para-bolivia/>
- Muriel, H. B., y Ferrufino G. R.
2014 *Ampliación de la normativa laboral en Bolivia (1999-2013): resultados sobre el empleo digno*. Informe Final. La Paz, Bolivia: Cámara Nacional de Comercio. Recuperado de: <http://box.cnc.bo/eco/RegulacionLaboralEmpleoVF125.pdf>
- Muriel H., B., & Machicado, C. G.
2014 Empleo y regulación laboral: análisis empírico de las firmas manufactureras bolivianas, 1988-2007. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (21), 9-60.
- OIT–Organización Internacional del Trabajo
2019 *Entre el Bono Demográfico y los Ninis: Empleo Juvenil*. Lima, Perú: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- PNUD– Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e OIE-Oficina Independiente de Evaluación (s.f.). Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica. Manuscrito no Publicado. Nueva York, Estados Unidos: OIE.
- Rosas G., y Rossignotti, G.
2005 “Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes”. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 124, No. 2.
- Save the Children
2021 *Adolescentes Protagonistas Del Desarrollo* [Resumen Informativo]. Recuperado de: <https://www.savethechildren.org.bo/publicaciones/adolescentes-protagonistas-del-desarrollo/>
- Solidar Suiza (s.f.). Empleo juvenil para una vida digna [Página web]. Recuperado de: <http://solidar-suiza.org.bo/plataforma/empleo.html?fbclid=IwAR2pCnFgYHxm3FXnUCKW62McnYKbRoUJ-9g7ji63cw-dnrQ8nCmoo1a7nFek>
- UNESCO
2020 *Aplicación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*:

- diagnóstico nacional de Bolivia*. Santiago de Chile, Chile: Autor. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375131>
- Veza, E.
2014 *Escaneo de políticas y meta-Análisis: juventud y políticas de empleo en América Latina*. Documento de Trabajo #156. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Viceministerio de Educación Alternativa y Especial
2013 *Memoria Institucional: Sistema de Certificación de Competencias*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Educación.
- WEF-World Economic Forum.
2019 *Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra, Suiza: Autor. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>
- Yañez, E.
2020 *El mayor acceso es necesario pero no suficiente para garantizar el derecho a la educación*. Carta Informativa N° 5, Proyecto Debate Público Inclusivo para el Desarrollo de Bolivia. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. <https://www.inesad.edu.bo/2020/12/07/el-mayor-acceso-es-necesario-pero-no-suficiente-para-garantizar-el-derecho-a-la-educacion/>

Anexo A: Indicadores Adicionales

El Gráfico A1 presenta los resultados comparativos de Bolivia con la región del TERCE; que se agrupan en cuatro niveles de desempeño: desde el nivel I, el más bajo, hasta el nivel, IV el más alto.

Gráfico A1
Zonas Urbanas: Edad de las Empresas, 2022
(En participación porcentual)



Fuente: Resultados del Diagnóstico Nacional Post TERCE. LLECE/UNESCO (UNESCO, 2020).

Anexo B:

Informe de los Talleres “Análisis y Propuestas Laborales de los Jóvenes”

A. ANTECEDENTES

En el marco de los Término de Referencia (TDR) para el desarrollo del documento, se ha contemplado recopilar información cualitativa de los jóvenes sobre sus problemas, necesidades y propuestas de política en materia laboral. Bajo este escenario se desarrollaron dos talleres en línea, los días 27 y 28 de julio, donde se planteó el siguiente objetivo central desde la perspectiva de los jóvenes:

Como jóvenes, buscamos entender mejor nuestro entorno laboral, identificamos nuestros problemas y necesidades y debatidos sobre las líneas de políticas y progra-

mas que nos permitan mejorar las oportunidades y la calidad de nuestros empleos.

Bajo esta misma perspectiva, los objetivos específicos fueron:

1. Conocemos mejor el entorno socioeconómico e institucional que promueven o limitan las fuentes de trabajo y su calidad.
2. Reflexionamos y definimos de manera más clara y específica nuestras necesidades y problemas prioritarios que nos limitan a acceder a (mejores) empleos y tener (mejores) emprendimientos, y planteamos las posibles soluciones.

B. METODOLOGÍA

Programa	
18:30	Inauguración Palabras de apertura Presentación de los participantes Explicación de la metodología de trabajo
18:40	Diagnóstico Presentación de la situación y entorno laboral de los jóvenes Preguntas y respuestas
19:10	Identificación de Problemas y Necesidades ¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de encontrar un buen empleo? ¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de mejorar nuestros emprendimientos?
19:50	Identificación de soluciones y perspectivas ¿Qué se puede hacer para superar los problemas y necesidades identificados? ¿Qué oportunidades tenemos en un mundo más tecnológico y globalizado?
20:30	Cierre del evento

Para ambos talleres, se trabajó con un programa que contempló las diferentes etapas del desarrollo de los talleres:

- **Inauguración:** con la presentación del Taller por parte de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia; las presentaciones de los participantes; y la explicación breve de la metodología de trabajo. Como parte de esta etapa se procedió con la solicitud del llenado de una encuesta en línea (en formato Google Forms) para recolectar información sobre la edad, sexo y tipo de empleo (si son trabajadores(as) o emprendedores(as)) de los participantes.
- **Diagnóstico:** con la presentación de información cuantitativa sobre la situación y entorno laboral de los jóvenes, realizada por Beatriz Muriel H.
- **Identificación de Problemas y Necesidades,** a partir de dos preguntas rectoras: ¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de encontrar un buen empleo? ¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de mejorar nuestros emprendimientos?

Los jóvenes desarrollaron sus respuestas desde una metodología de lluvia de ideas, que comenzó de manera escrita mediante la aplicación de pizarras digitales –integradas a la plataforma Zoom–, con notas adhesivas virtuales, y después de forma oral con las intervenciones y aclaraciones de algunos participantes. Estas ideas fueron agrupadas en ideas fuerza de problemáticas y necesidades.

- **Identificación de soluciones y perspectivas,** considerando dos preguntas rectoras: ¿Qué se puede hacer para superar los problemas y necesidades identificados? ¿Qué oportunidades tenemos en un mundo más tecnológico y globalizado?

A partir de las ideas fuerza de las problemáticas y necesidades identificadas, se trabajó en posibles soluciones concretas, también mediante una lluvia de ideas recibida de manera verbal por parte de los participantes. Estas intervenciones permitieron el desarrollo de tablas –haciendo uso nuevamente de las pizarras digitales– para las soluciones identificadas por los participantes.

La segunda pregunta fue discutida en sala, también de manera oral.

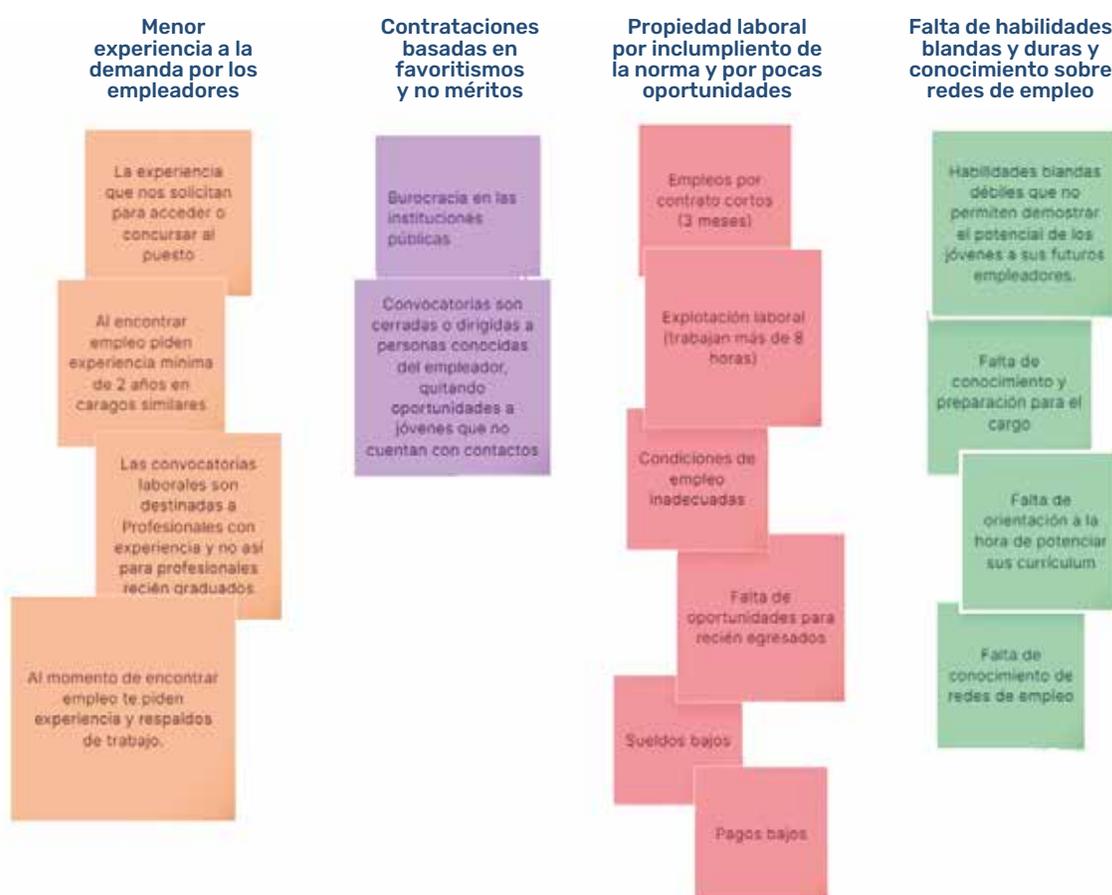
C. RESULTADOS DEL TALLER DEL DÍA MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2022

El primer taller contó con la participación de jóvenes, ocho mujeres y dos hombres, con una edad promedio de 29 años. De acuerdo a la encuesta realizada en línea, seis de ellos se identificaron como empleados(as) o trabaja-

dores(as), dos como emprendedores(as) y una persona con ninguna de estas categorías.

La Figura B1 presenta la lluvia de ideas desarrollada por los participantes en respuesta a la pregunta ¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de encontrar un buen empleo?

Figura B1
Problemáticas y Necesidades Identificadas en Temáticas de Empleabilidad, 27 de Julio



Las intervenciones escritas en notas adhesivas sobre temas similares han sido agrupadas en un mismo color y las ideas fuerza se encuen-

tran escritas en la parte superior con letra azul. Siguiendo esta delimitación de problemáticas/necesidades, las soluciones propuestas se presentan en la Tabla B1.

Tabla B1
Soluciones Centrales y Específicas en Temas de Empleabilidad, 27 de julio

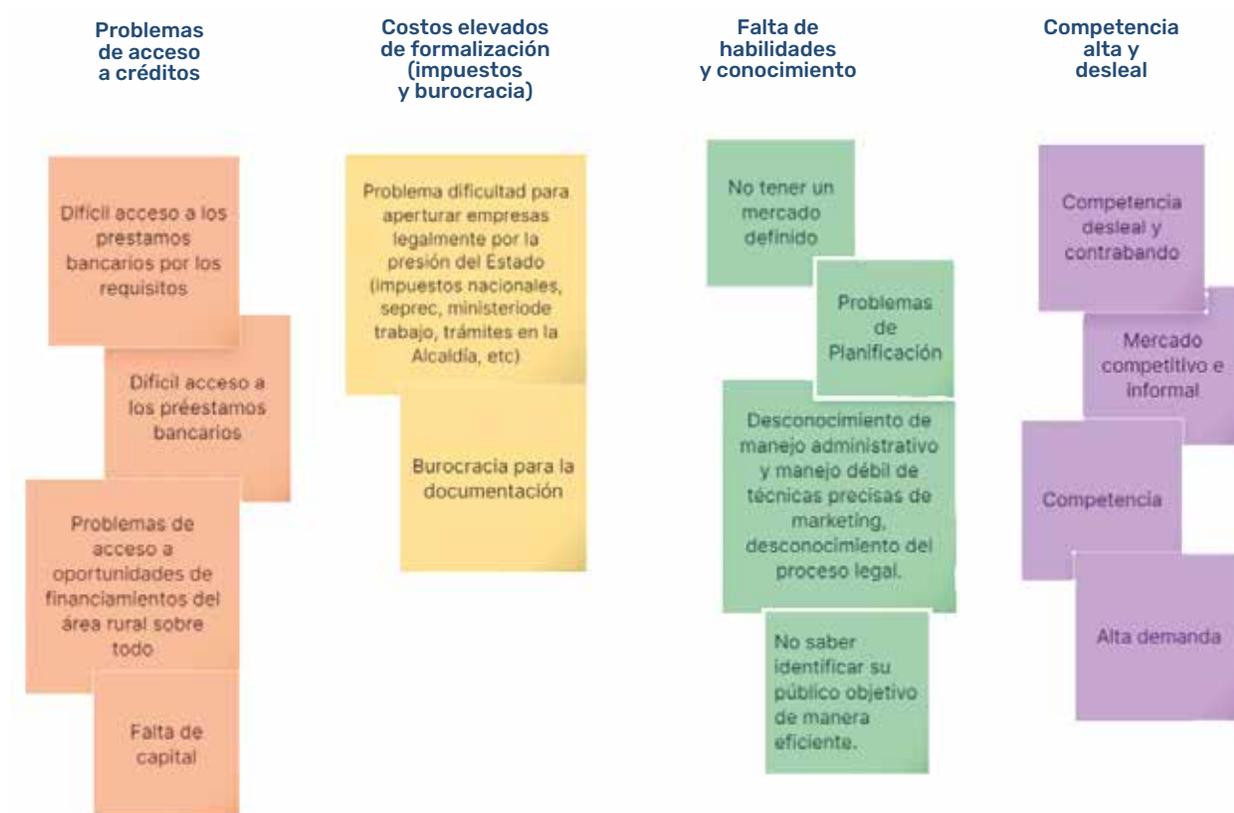
Problemática/Necesidad	Solución(es)
Menor experiencia a la demandada por los empleadores	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar los espacios de pasantías e internados en el proceso de formación académica (y que este sea reconocido por las instituciones contratantes)
Contrataciones basadas en favoritismos y no en méritos	<ul style="list-style-type: none"> ● Realizar trabajos de sensibilización para que existan concursos públicos y para que las convocatorias en general sean más transparentes y competitivas
Precariedad laboral por incumplimiento de la norma y por pocas oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover condiciones básicas de derechos laborales con los actores del sector privado y del sector público, generando acuerdo de cumplimiento
Falta de habilidades blandas y duras, y conocimiento sobre redes de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover objetivos de formación de habilidades blandas en el sistema educativo primario, secundario y terciario Fortalecer las redes para el empleo y la empleabilidad Promover habilidades blandas para una mejora de las oportunidades laborales

¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de mejorar nuestros emprendimientos?

La lluvia de ideas en temáticas de emprendimiento se presenta en la Figura B2. Si bien la

cantidad de personas identificadas como Emprendedores(as) es mucho menor, se contaron con bastantes intervenciones para este tópico en la sesión del 27 de julio.

Figura B2
Problemáticas y Necesidades identificadas en Temas de Emprendimiento, 27 de julio



Siguiendo esta delimitación de problemáticas/necesidades, las soluciones propuestas se presentan en la Tabla B2.

Tabla B2
Soluciones Centrales y Específicas en Temas de Empleabilidad, 27 de julio

Problemática/Necesidad	Solución(es)
Problemas de acceso a créditos	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover créditos más blandos e instrumentos financieros más accesibles para los jóvenes
Costos elevados de formalización	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover políticas tributarias estatales que se ajusten al tamaño de las empresas e incentiven los emprendimientos
Falta de habilidades y conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover cursos de capacitación y materias en la formación profesional relacionadas a temas de emprendimiento.
Competencia alta y desleal	<ul style="list-style-type: none"> ● Autoridades municipales deben brindar apoyo y orientación para mejorar la comercialización

D. SEGUNDO TALLER: JUEVES 28 DE JULIO DE 2022

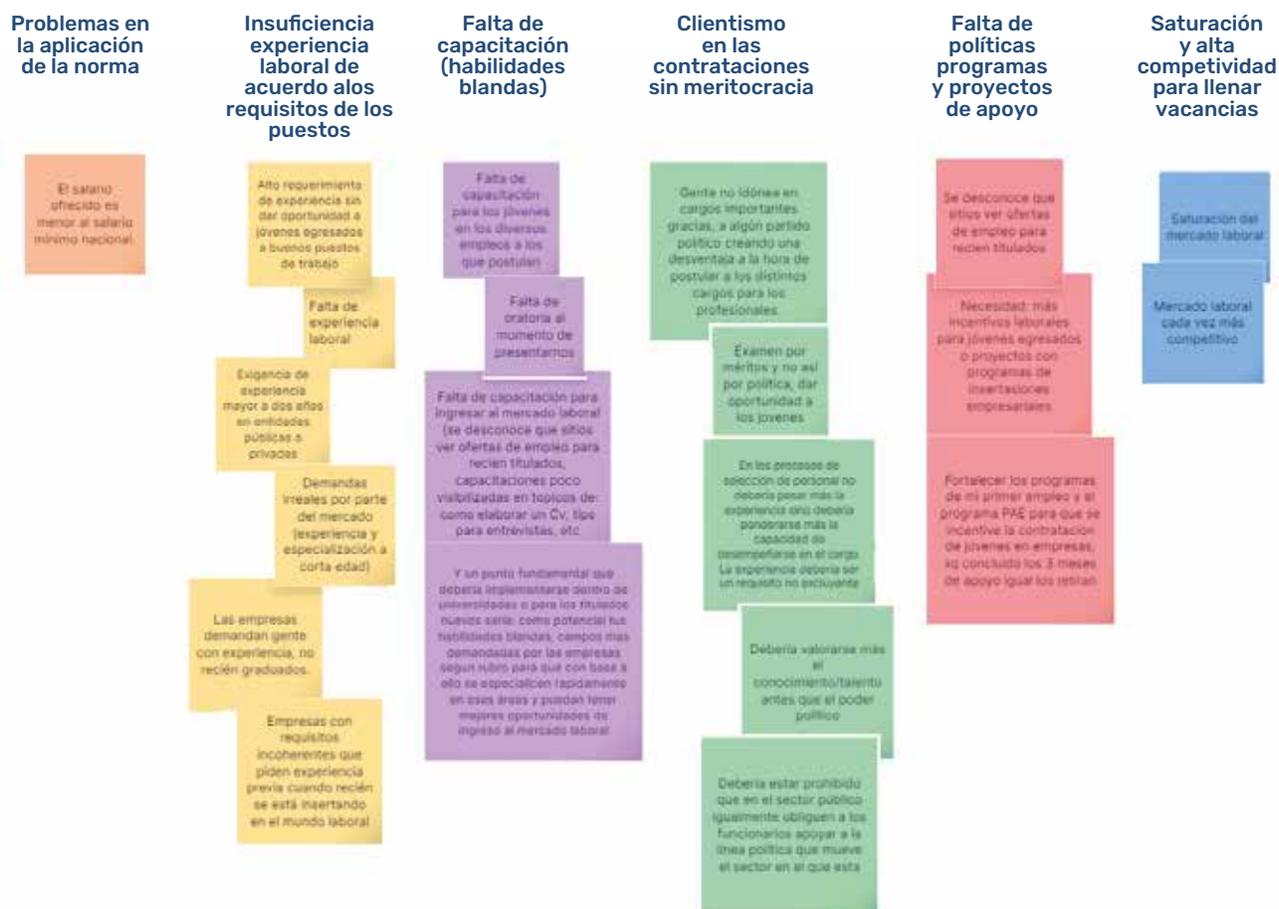
El segundo día, el taller contó con la participación de 13 personas, 7 mujeres y 6 hombres, con edad promedio de 24 años. 5 de estas personas se identificaron como Empleados(as) o Trabajadores(as), 3 como Emprendedores(as)

y 5 no se identificaban con ninguna de estas categorías.

¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de encontrar un buen empleo?

El resultado de la lluvia de ideas en temas de empleabilidad y la delimitación de las problemáticas principales se muestra en la Figura B3.

Figura B3
Problemáticas y Necesidades Identificadas
en Temas de Empleabilidad, 28 de julio



La lluvia de ideas contó con 21 intervenciones distintas que permitieron identificar 6 problemáticas/necesidades centrales. Siguiendo

esta delimitación de problemáticas/necesidades, las soluciones propuestas se presentan en la Tabla B3.

Tabla B3
Soluciones Centrales y Específicas en Temas de Empleabilidad, 28 de julio

Problemática/Necesidad	Solución(es)
Problemas en la aplicación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover el conocimiento de las leyes laborales en los jóvenes, a partir de las universidades/instituciones terciarias como parte de la malla curricular
Insuficiente experiencia laboral de acuerdo a los requisitos de los puestos	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación de convenios con instituciones (como en el caso de UNICEN) para que los recién titulados accedan a puestos que les permita adquirir experiencia inicial ● Fortalecer programas ya existentes como el PAE
Falta de capacitación en habilidades blandas	<ul style="list-style-type: none"> ● Contar con cursos de las universidades o instituciones de educación terciaria que ayuden a insertar al mundo laboral mediante simulaciones o visitas guiadas a empresas con prácticas cortas ● Incluir como materia en universidades/instituciones terciarias la capacitación en habilidades blandas
Cientelismo en las contrataciones sin meritocracia	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover medidas que privilegien el talento a la hora de la contratación, respetando la meritocracia
Falta de políticas, programas y proyectos de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> ● Explotar la implementación de las tecnologías, vía inteligencia artificial, para emparejar oferentes con demandantes de empleo. ● El sector público debe trabajar con plataformas u organizaciones juveniles para generar talleres que apoyen la inserción laboral y fortalezcan redes
Saturación y alta competencia para llenar vacancias	<ul style="list-style-type: none"> ● (No se propusieron soluciones)

¿Qué problemas/necesidades tenemos a la hora de mejorar nuestros emprendimientos?

La lluvia de ideas en temáticas de emprendimiento se presenta en la Figura B4.

Figura B4
Problemáticas y Necesidades Identificadas en Temas de Emprendimiento, 28 de julio



La lluvia de ideas contó con 2 intervenciones distintas que permitieron identificar 2 problemáticas/necesidades centrales. Siguiendo

esta delimitación de problemáticas/necesidades, las soluciones propuestas se presentan en la Tabla B4.

Tabla B4
Soluciones Centrales y Específicas en Temas de Empleabilidad, 28 de julio

Problemática/Necesidad	Solución(es)
Falta de capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover talleres de habilidades blandas (p. ej. Habilidades de ventas) y habilidades duras (p. ej. Conocimiento de contabilidad y estructura de costos) ● Aprovechar los programas gratuitos ya existentes, como Emprende Andino, Nuevaeconomía, OID, entre otros ● Las instituciones públicas (gubernaciones y alcaldías) deberían apoyar e invitar a las ferias que hay de manera más amplia, promoviendo convenios
Falta de créditos para los emprendedores	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovechar las iniciativas de capital semilla

Anexo C: Entrevista a Expertos

En el marco de los TDR, se ha realizado cuatro entrevistas a expertos, con el siguiente contenido de información y preguntas:

1. ANTECEDENTES

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) ha contratado una consultoría con el objetivo central de realizar un diagnóstico, análisis y propuestas de lineamientos de políticas públicas sobre la demanda y la oferta laboral de los jóvenes de entre 16 y 28 años, con enfoque de género; que permita caracterizar a este grupo etario en relación a sus características sociales, económicas y culturales y evaluar sus necesidades en función a sus perspectivas futuras y las condiciones de un entorno que responda a esas expectativas, que contemple en estudio a nivel urbano-nacional con especial atención en las ciudades de Santa Cruz, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija.

Para el desarrollo de esta consultoría se ha propuesto realizar entrevistas a expertos e in-

formantes calificados para avanzar de manera exitosa con el propósito del estudio.

2. METODOLOGÍA

La(el) experta(o) deberá responder de manera escrita las siguientes preguntas –de acuerdo a su experiencia y conocimiento– pensando en las zonas urbanas de Bolivia:

- ¿Qué factores asociados con las características y habilidades de los jóvenes son claves, para que aquellos que buscan empleos puedan encontrarlos de manera relativamente rápida y, mejor aún, de calidad?
- ¿Qué normas, políticas, programas o proyectos se pueden llevar a cabo para una mayor empleabilidad de los jóvenes? En estas sugerencias, ¿Será necesario tener algún enfoque de género? ¿Sí? ¿No? ¿Por qué?

- ¿Qué factores asociados con las características y habilidades de los jóvenes son claves para que aquellos que emprenden sean exitosos –en términos de rentabilidad, satisfacción personal, etc.–?
- ¿Qué normas, políticas, programas o proyectos se pueden llevar a cabo para coadyuvar a emprendimientos exitosos? En estas sugerencias, ¿Será necesario tener algún enfoque de género? ¿Sí? ¿No? ¿Por qué?
- Pensando en los programas/proyectos de empleabilidad y/o emprendedurismo ¿Conoce alguna(s) experiencia(s) exitosa(s) al respecto? ¿Puede describirla(s)? (Si tiene alguna bibliografía puede anexarla).

15%

de la PEA
califica como
empleo formal

Este cuestionario de respuesta debe encontrarse entre 1.300 a 1.900 palabras. Las respuestas deberán ser enviadas hasta el 22 de julio. Las respuestas son explicitadas en las siguientes subsecciones.

A. ESPUESTAS: EXPERTO 1

Conceptualmente, el cuestionario presupone que el factor que limita el acceso de jóvenes a las oportunidades de empleo, es la “empleabilidad” de los aspirantes al mercado laboral, obstáculo que podría ser superado mediante normas, programas y proyectos que mejoren los perfiles de empleabilidad de los diferentes segmentos de edad y de sexo considerados en el universo del estudio.

La realidad, es que la economía boliviana no tiene la capacidad de crear los más de 150.000 puestos de trabajo que necesita para

acomodar a los jóvenes que anualmente se incorporan a la fuerza laboral económicamente activa. Esta incapacidad está nítidamente expresada en el hecho que apenas un **15% de la PEA califica como empleo formal** –no necesariamente un empleo digno, mientras que el 85% está afectado por diversos grados de subempleo, precariedad ocupacional, y/o auto-explotación laboral, que incluye a todos los miembros de las familias en todos los rangos de edad.

La causa de la incapacidad estructural para crear oportunidades de empleo digno, radica en que Bolivia ha configurado una institucionalidad “extractivo-rentista” que es disfuncional para la diversificación productiva, característica que constituye la condición necesaria para la creación de empleo de calidad.

La disfuncionalidad institucional queda velada porque, tanto desde la academia como de los organismos bi –y multilaterales de cooperación, la evaluación del comportamiento de la economía se limita a la medición de las magnitudes de indicadores macro– “políticamente” sensibles, como el PIB, el déficit o la inflación. Pero una mirada algo más acuciosa a los efectos sociales del crecimiento, muestra que la precariedad ocupacional es un problema que está corroyendo la capacidad productiva y poniendo serias limitaciones a la calidad de vida en Bolivia.

Por ejemplo, estimaciones de la estructura del ingreso necesario para el gasto en consumo final de los hogares (cuadro siguiente) entre 1990–2005 y 2006–2016 (el último año que el INE reporta la estructura de las cuentas del ingreso), sugieren que la capacidad de gasto de los hogares por el aporte de las remuneraciones al empleo formal, ha caído en un 8,1% con relación a 1990–05; más específicamente, el aporte del empleo privado formal al ingreso de los hogares habría caído en 14,4% mientras que el del empleo público aumentó en 16,1%.

	1991-05	2006-16	Diferencia
Remuneraciones	46,1%	42,4%	-8,1%
Serv. Personales TGN	9,5%	11,0%	16,1%
Economía Formal	36,6%	31,3%	-14,4%
Ingreso Mixto (*)	49,0%	49,1%	0,3%
Remesas	4,9%	8,5%	72,9%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Visto desde la estructura de las cuentas del gasto (cuadro siguiente), los datos precedentes son compatibles con la caída de la participación del consumo en la demanda interna, muy específicamente del consumo de los hogares en la demanda global interna. El crecimiento del coeficiente de apertura externa y del

componente importado de la demanda global en las condiciones descritas, ha llevado (¿“naturalmente”?) a que las importaciones tengan mayor incidencia en el consumo total, y en el consumo de los hogares: implica desplazar a la producción interna y reducir la capacidad de creación de empleo del aparato productivo.

	90-05	jun-19	Diferencia
Participación del consumo en la demanda interna	84.8%	81.0%	-3.9%
Consumo de hogares respecto a DGI	71.2%	65.5%	-5.7%
Coeficiente de apertura externa	50.3%	71.9%	21.6%
Componente importado de la demanda global	21.7%	25.9%	4.2%
Importaciones respecto al consumo	31.2%	44.4%	13.2%
Importaciones respecto al consumo de hogares	37.2%	54.8%	17.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Recurrir a las importaciones como medio para el control interno de precios o para cumplir otros objetivos macro, no es una medida reciente. Pero, como alertamos hace ya 30 años, sus efectos negativos sobre el empleo han sido ampliamente acentuados, por ejemplo, por los vínculos entre microcrédito y comercio ilegal; y, en general, porque bajo el eufemismo de emprendedurismo, el Banco Mundial ha velado exitosamente la auto-explotación laboral y el cuentapropismo forzado al que están condenados entre 6 y 8 de cada 10 entrantes al mercado laboral, por la incapacidad estructural de la economía –políticamente inducida, para crear oportunidades de empleo digno.

Implica que, a diferencia del escenario en el que la empleabilidad es el factor a corregir, el

problema es, en realidad, que, en términos de calidad y productividad, la economía solo está en condiciones de crear –en el mejor de los casos, un 20% de los puestos de trabajo que demanda el crecimiento de la PEA.

1. Solo se puede “encontrar un empleo de calidad” si existe, condición que Bolivia no ofrece en la medida necesaria. En una economía, como la boliviana, de poca especialización y de baja productividad, y en la que además existen 5 o más postulantes por cada posible apertura, como sugieren los indicadores con los que iniciamos estos comentarios, no hay parámetros o sólidos criterios de referencia para identificar las características y habilidades “clave” de los jóvenes aspirantes.

2. En una economía sostenible, el sistema educativo tiene la responsabilidad de asegurar la empleabilidad de los jóvenes. La orientación social del desarrollo, al que se ajusta la economía, “señaliza” al sistema educativo las características de los principios, valores, conocimientos, destrezas y habilidades que los jóvenes deben adquirir o desarrollar para poder incorporarse productivamente al aparato productivo nacional.

3. La condición necesaria previa para que las características y habilidades juveniles tengan efectos positivos en sus emprendimientos o en su desempeño laboral, es que la sociedad y el Estado valoren la dignidad del trabajo. Lamentablemente, la realidad es que, desde el Estado y en el conjunto de la sociedad, se ensalza la “pega y la paga”, antes que la realización personal o la contribución personal al desarrollo de la sociedad mediante el buen desempeño laboral.

4. Desde cuando menos “Las condiciones de entorno de la pequeña empresa en Bolivia”, y de “Normatividad y corrupción: ¿causa y efecto?” que escribimos hace 25 años, y de muchos otros trabajamos similares en Bolivia y el resto de la región, tenemos un extenso detalle de las normas, las políticas, los programas y los proyectos que permitirían alentar y promover la creación de empleo digno. Muchas de ellas se aplicaron con gran pompa, pero, poco después, estas medidas fueron revertidas o simplemente ignoradas.

La razón: el empleo digno no es un objetivo de la “política” –menos lo es la orientación hacia una economía de pleno empleo como una meta estratégica. Esta realidad no será superada en tanto que, como sociedad, no salgamos de las limitaciones del extractivismo rentista para adoptar, como la visión social de desarrollo, al pleno empleo “digno y eco-productivo”, basado en la creatividad y esfuerzo humanos como la fuente de la creación de valor, con los recursos naturales y el capital como medios de apoyo. La meta es que las personas y los hogares a través de

su trabajo productivo, no el Estado ni los dueños del capital, sean los beneficiarios directos y finales del crecimiento económico sostenible.

5. En tanto el empleo digno no sea un valor social y el objetivo que oriente las políticas económicas, ningún proyecto de empleabilidad superará el nivel de “exitosa experiencia piloto”. Las soluciones estructurales parten por reconocer la centralidad del empleo de calidad como el indicador base de equidad, de sostenibilidad social, y de la calidad social del crecimiento económico.

Cierro mis comentarios citando algunas consideraciones de la propuesta elaborada con la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia en 2009 (actualizada en 2020) en relación a la necesaria reconfiguración de las relaciones Estado-Empleados-Empresas (E3) como base para construir una economía con el empleo como objetivo estratégico compartido por los empleados y trabajadores, por emprendedores y empresas, y por la sociedad y el Estado.

La propuesta plantea que se requiere adoptar nuevas bases también comunes en relación a los principios y los conceptos que permitan identificar las prioridades a partir de criterios consensuados y derivados de los principios.

En primer lugar, el crecimiento de la economía no es un fin en sí mismo: es un medio para el desarrollo sostenido y sostenible que asegure el bienestar de generaciones, actuales y futuras.

Segundo, la fuente y el origen de la creación de valor en la economía, son la creatividad y el esfuerzo humanos que aportan empresarios y trabajadores; en consecuencia, deben ser las personas y sus hogares, no el Estado ni el capital, los destinatarios primarios, directos y finales de los beneficios del crecimiento.

Tercero, las controversias, debates y conflictos sobre emprendimientos públicos o

privados, o las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren específicamente a las formas, principios o criterios que se adoptan para la distribución de los ingresos. Tales debates no existen ni tienen sentido respecto al proceso de creación del valor, cuyo rasgo dominante es esencialmente el mismo en todo proceso productivo: maximizar la eficiencia y la efectividad (la productividad) en el uso de los recursos disponibles con la meta de maximizar el valor agregado –social y económico, en la producción de bienes y servicios.

Cuarto, es innegable que las posiciones ideológicas con las que se identifican los trabajadores o los empresarios son diferentes. Sin embargo, ante el desafío común de superar la crisis, y sin necesariamente abandonar tales posiciones, se requieren acuerdos básicos para establecer puntos de confianza sobre los que se adopten acciones para avanzar a objetivos compartidos.

En particular, desde la perspectiva de los trabajadores, se espera de manera muy especial la transparencia en la gestión de las empresas, en la medida que permita valorar la equidad en la distribución de los ingresos. Los incentivos y beneficios a las empresas y los empresarios que los trabajadores puedan apoyar, estarán en directa relación con los grados de transparencia y de equidad en la gestión empresarial.

La equidad en la distribución del ingreso en las empresas, no es un acto de beneficencia social, sino una condición esencial para el crecimiento de la economía y para el desarrollo sostenible:

“El crecimiento sostenido de la economía, requiere equilibrio entre oferta y demanda. Implica necesariamente la distribución de la riqueza; no la re-distribución de la

riqueza acumulada, sino la distribución directa conforme los procesos productivos crean valor, para garantizar un nivel de consumo compatible con la capacidad real de oferta del aparato productivo”.

Implica que la remuneración al empleo digno es la garantía de equidad y de oportunidad en la distribución del ingreso; en tanto persista la severa inequidad en la distribución del ingreso, medidas en el ámbito macroeconómico –como subir la tasa de crecimiento, controlar inflación, acumular reservas internacionales, etc.– o los esfuerzos por “re-distribuir” la renta petrolera a través de los bonos, no podrán llevar a la sociedad al vivir bien. De hecho, sin una distribución más equitativa del ingreso en Bolivia, no se podrá aspirar siquiera a la seguridad alimentaria.

Pero, a diferencia de que sucede hasta ahora, en la que la pugna por la distribución del ingreso enfrenta solamente a empresas y trabajadores, en el nuevo contexto debemos reconocer que el Estado es parte determinante en la inequitativa distribución del ingreso por la naturaleza regresiva de los impuestos y su carácter estrictamente recaudatorio, que afectan directamente el ingreso disponible y la capacidad de consumo de las personas.

Debemos partir reconociendo que todas las acciones –necesarias y posibles– destinadas a promover el desarrollo a largo plazo, parten por lograr que la economía empiece a generar los recursos necesarios *de manera autónoma y sostenible*. Como mencionamos, el cimiento sobre el que se construye tal economía es el contexto de nuevas relaciones E3, con mutua confianza y corresponsabilidad entre empleados y empleadores, empresas y Estado y entre Estado y ciudadanía. Lograrlo implica promover el cambio acelerado del paradigma extractivo-rentista.

Dadas las características vigentes, propiciar el cambio demandará el desarrollo de una agenda transformadora, con acciones posibles a corto plazo en el actual contexto social, económico e institucional, para mitigar los impactos de la crisis en el empleo y los ingresos. Implica acordar lineamientos para institucionalizar mecanismos de diálogo social que permitan consensuar los objetivos y metas de desarrollo a mediano y largo plazo.

Estas tareas deben ser parte de unas políticas de Estado a ser implantadas a partir del gobierno recientemente electo. Para iniciar la salida del extractivismo, la meta mínima para 2025 sería haber establecido las condiciones institucionales necesarias para iniciar el tercer siglo de la nación con una clara visión social compartida sobre el desarrollo sostenible. Para ello, el gobierno tendría tareas inescapables que cumplir.

De inicio, cimentar una institucionalidad “pro-producción y empleo” confiable, porque, diversificar el aparato productivo, demandará profundas reformas estructurales en la institucionalidad: establecer un Estado de Derecho, con separación de poderes y un sistema judicial que inspire confianza; una profunda reingeniería del proceso autonómico que logre privilegiar el desarrollo desde lo local, pero con mecanismos idóneos para la subsidiaridad, la coordinación y la cooperación entre los niveles de gobierno; adoptar criterios para valorar y promover transparencia total en la conformación de poderes electos y designados, guiados por la función y las metas, no la prebenda; y establecer marcos de eficiencia, de productividad y de transparencia que rijan en la administración pública.

La credibilidad de la nueva institucionalidad es la condición necesaria tanto para eliminar costos de transacción (una

causa directa de la baja competitividad), como para devolver “funcionalidad a los semáforos de calles y avenidas”: el respeto a las normas. A su vez, sus principios orientarían las reformas necesarias sobre la economía, el desarrollo local y las competencias autonómicas para sustituir, con visiones claras de desarrollo, las pugnas discursivas ideologizadas.

Dadas estas condiciones, la tarea del gobierno será adoptar las medidas pertinentes para dinamizar la economía, partiendo por destrabar la capacidad creativa y productiva que, los bolivianos, muestran fuera del país. Significa romper los preceptos y dogmas dominantes en la teoría y la práctica económica, para repensar la economía “más allá de los indicadores macro (PIB, déficit fiscal o tasa de interés)”, desde la creación de valor, la productividad, el empleo digno y la equitativa distribución del ingreso.

B. RESPUESTAS: EXPERTO 2

1. Las características y habilidades que deben tener los jóvenes se relacionan directamente con la formación integral y basada en competencias, profesionalización que integre competencias, profesionales, técnicas, competencias personales y empresariales; el mercado laboral requiere que los jóvenes conozcan protocolos de procesos que garanticen la calidad de su trabajo; así como habilidades blandas que les permitan el relacionamiento eficiente y la capacidad de analizar y resolver problemas de manera resiliente.

2. Programas de formación a todo nivel de estudios profesionales basados en competencias, que permitan la flexibilidad curricular y un acercamiento real a la demanda del mercado laboral. Asimismo, es necesario diseñar ofertas de formación pertinentes, que promuevan el “aprender a aprender” y que permitan la especialización en las diferentes áreas de trabajo y rubros productivos.

Es necesario implementar un sistema eficiente de certificación de competencias, independiente del sistema de educación, que evalúe y reconozca las competencias integrales desarrolladas a través de la experiencia.

Las políticas de empleo deben reconocer competencias más que títulos a fin de disminuir los requerimientos académicos en los protocolos del sistema de contratación estatal, los mismos que deben ser repensados y diseñados con enfoque de género.

Las políticas de trabajo deben dar mejores condiciones a los empleadores a fin de que puedan formalizarse y brindar oportunidades de trabajo formal y digno, pero que no pongan en riesgo la sostenibilidad de la empresa.

3. Como ya se mencionó es necesario que los jóvenes cuenten con competencias integrales, que vinculen capacidades personales y empresariales, se requiere que los jóvenes tengan habilidades de investigación, de autoaprendizaje, de análisis de información, que les permita innovar ideas, ser resilientes; y habilidades de relacionamiento como la comunicación y la ética.

4. Políticas financieras innovadoras, intereses de fomento, (ejemplo, Banco do Brasil presta 10 años sin interés). Incluir programas específicos en programas de formación profesional a todo nivel de proceso y metodologías para iniciar un emprendimiento, evitar así emprendimientos de subsistencia, capacitación empresarial, etc. Incluir el fomento a emprendimientos vinculados al empoderamiento de mujeres y hombres con un enfoque multidimensional de la pobreza, fortaleciendo el apoyo de instituciones públicas en capacidades de mercadeo, comercialización y promoción de productos.

5. El país vecino de Perú tiene experiencias exitosas y sigue invirtiendo en programas de empleabilidad (<https://www.gob.pe/empleabilidad>), en uno de ellos se ha aportado con la experiencia de FAUTAPO desde el programa de "Formación de Jóvenes Profesionales":

(<https://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-formacion-tecnica-laboral-jovenes-bachilleres-fundacion-fautapo-bolivia>)

C. RESPUESTAS: EXPERTO 3

1. Lo central es la relevancia de la educación, formación y capacidades para la actividad en la que pretende emplearse. El calce entre lo que demanda la actividad productiva o comercial y las habilidades que desarrolle el joven es importante puesto que ello condicionará de inicio su productividad. Los jóvenes tienen ciertas capacidades para temas de innovación y digitalización casi de manera natural; ese potencial debe canalizarse a procesos que sean útiles para su fuente de empleo.

La lógica debe transitar desde la realidad en la que los jóvenes no estudian y tampoco trabajan, pasando por el paradigma tradicional de estudia y no trabaja, así le dedica el 100% de su tiempo a formarse, hacia la meta en la que estudia y trabaja. Como política, la incorporación de procesos duales, donde el joven aprende en el trabajo y también mediante el estudio es una opción que se debe impulsar. El contacto temprano del joven, con el mercado laboral, puede ayudarle a tomar decisiones adecuadas sobre su inversión en educación y formación.

2. Lograr mayor empleabilidad de los jóvenes implica definir un conjunto de políticas que incidan tanto en la oferta (sus capacidades) como los incentivos a los empleadores para contratar jóvenes (demanda). En lo primero, el Estado puede aportar con mecanismos para mitigar la asimetría de información y apoyar al emparejamiento. Esto supone, desde el Estado, una inversión no solo en las plataformas digitales, sino en la generación de tráfico. Las plataformas deben proporcionar información más integral, que convoque el interés de los usuarios. El valor agregado de estas plataformas puede potenciarse con información sobre capacitación, becas y estudios que muestren la demanda actual y potencial de trabajo (en-

cuestas, datos administrativos de contratos visados por el ministerio de trabajo, que muestren el tipo de trabajadores que se están contratando en lo formal.

En particular se plantea la iniciativa de empleo joven y productividad. En el esquema se definen acuerdos de empleo joven y mejora en la productividad, para hacerlos sostenibles en el tiempo. Cabe anotar que se trata de un mecanismo que genera incentivos condicionados para a inversión en innovación y productividad (por parte del empleador). Estos incentivos también alcanzan al empleo y el vínculo con el PAE es importante, en la medida que ese programa estatal paga un estipendio por 6 meses y el empleador se comprometería a pagar por otros 6 meses para completar el año de empleo. Hacia el final del programa, el empleador deberá generar un mínimo de fuentes laborales estables. El esquema pone de la mano la inversión en tecnología, maquinaria e innovación, con empleo joven que se capacitará en esos nuevos procesos. A cambio, existen incentivos condicionados para diferimiento del IVA importaciones y la acreditación de los gastos de capacitación.

En la experiencia reciente de recuperación del COVID, en muchos países el Estado genera subvenciones a la contratación, mediante la participación en una parte de los salarios, la reducción de cargas extra salariales como aportes y otros. En el caso de Bolivia, la LGT configura un régimen muy inflexible y costoso para impulsar programas de nuevo empleo. En consecuencia, se plantea que se apoyen los procesos en esquemas excepcionales como el PAE y otros que el Estado pueda diseñar.

3. Los emprendedores tienen como característica, la acumulación de capacidades personales que pasan por el desarrollo de habilidades para ver oportunidades, investigar soluciones, ser recursivos, obsesivos con sus metas, con mucha tolerancia al fracaso y con perseverancia. Esas condiciones de compromisos con sus objetivos no siempre se desarrollan en la educación tradi-

cional. Es importante identificar los espacios de formación donde se pueden desarrollar, desde temprano, ese tipo de condiciones.

4. En la medida que la norma abra oportunidades para poder impulsar, desde las empresas, programas de desarrollo de proveedores y la terciarización de procesos que no son centrales, las empresas pueden ser semillero de emprendedores. Al presente, la norma penaliza la terciarización, pues la concibe como un mecanismo al que apelan los empleadores, para evitar el empleo decente y las cargas laborales. Lo mencionado normalmente no es así pues cada empresa define una estrategia de integración o terciarización en función de la seguridad de flujos de insumos y no solo costos laborales. En todo caso, el Estado podría definir un proceso regulado y sujeto a control, de modo que los resultados sean de beneficio para las partes. Sin duda que un enfoque de género es totalmente indispensable. En relación a ello, el desarrollo de sistemas de cuidado, es parte de lo que se requiere para propiciar una inserción laboral de mujeres, sobre bases de más capacidades, pues podrán disponer de tiempo para capacitarse y trabajar en condiciones comparables con los hombres.

Los sistemas de apoyo con asistencia técnica, la posibilidad de crear espacios comunes de interacción (redes, conglomerados) donde se aporta con el intercambio de experiencias, información de pares, espacios colaborativos, información de financiamiento, etc. Todas estas redes o networks colaborativos suman al valor que requieren los emprendedores.

5. Respecto de empleabilidad de jóvenes conviene revisar la experiencia de la Educación Dual de Alemania. Esta refleja dos tipos de resultados interesantes; los jóvenes toman decisiones informadas y relevantes a la demanda de trabajo, desde el inicio de sus estudios. Minimiza equivocaciones que se hacen visibles al final de sus carreras (5 años después). El segundo resultado interesante, es que los jóvenes con educación dual acumulan experiencia laboral desde tem-

prano. Así, al momento de culminar sus estudios, ya llevan algunos años de experiencia específica, lo que mitiga el problema de que no son atractivos porque no tienen experiencia.

<https://www.dw.com/en/what-is-germanys-dual-education-system-and-why-do-other-countries-want-it/a-42902504>

<https://sciresol.s3.us-east-2.amazonaws.com/IJST/Articles/2016/Issue-47/Article30.pdf>

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1535054a-e18a-ebf9-8204-b883ad-da0115&groupId=287914

D. RESPUESTAS: EXPERTO 4

1. Primero debemos reconocer que en Bolivia las tasas de registro educativo han mejorado y hemos cumplido con los compromisos de nuestro país. Con dicho avance se han podido

mejorar las capacidades educativas de las y los jóvenes, aunque quedan pendientes algunos aspectos relacionados a la aplicación de esos conocimientos y capacidades al ámbito laboral o del mercado laboral.

Entre las capacidades desarrolladas por las y los jóvenes están el manejo y acceso a las tecnologías, que los habilita o les dan ventajas para incorporar los mismos a otros espacios más específicos, ejemplo call center, ventas y marketing digital y otros.

Asimismo, las habilidades tecnológicas con las que cuentan las y los jóvenes podrían viabilizar el acceso al uso de herramientas digitales, tales como búsqueda de oportunidades laborales, relaciones laborales, acciones vía teletrabajo.

Hay procesos favorables y por desarrollar en las y los jóvenes, entre las que podríamos mencionar:

CAPACIDAD	DESARROLLADO	POR DESARROLLAR	OBSERVACIONES
Colaboración digital	Es la forma habitual de comunicación que tienen hoy. Dicha capacidad puede tener más sentido en la capacidad de adaptabilidad a nuevas herramientas en la medida que la tecnología evoluciona.	Motivar las acciones más colectivas y de trabajo en equipo, disminuyendo las acciones de modo individual. Desarrollar la mentalidad digital que permita entender que el cambio es constante y para tener éxito deben utilizar la tecnología y los datos de forma ventajosa, adaptándose al cambio y utilizar el feedback de forma habitual.	Ser digital significa estar constantemente cambiando
Aprender del fracaso	Un sentido competitivo y de trabajo para alcanzar metas	Desarrollar condiciones que permitan tolerar, enfrentar y aprender de los fracasos.	Es necesario trabajar también la toma de decisiones.

2. Actualmente tenemos una normativa interesante que sirve como paraguas a las intervenciones desde las instancias nacionales, departamentales y municipales.

Si consideramos la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, encontraremos elementos en relación a los principios, valores y fines del Estado, en su Artículo 9, numeral 4 establece “Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”. En ese marco en el Artículo 59, parágrafo V de esta

norma suprema establece que “el Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley”. Asimismo, en el Artículo 302, parágrafo I, numeral 2 señala que, entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, se encuentra “Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción”.

Con la promulgación de la nueva CPE el año 2009, se ha profundizado aún más la descen-

tralización político administrativa y Bolivia de consolidación de las autonomías territoriales en sus diferentes ámbitos, como Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD's), Gobiernos Autónomos Municipales (GAM's) y Gobiernos de Autonomías Indígena Originario, es decir que este régimen autonómico está siendo apropiado por el nivel sub nacional.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización No. 031, en el Artículo 34, parágrafos I y II, señalan que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad legislativa y un Órgano Ejecutivo presidido por una Alcaldesa o un Alcalde; en estrecha concordancia a lo establecido en el Artículo 283 de la Constitución Política del Estado.

A este fin es también necesario referirnos a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes de 11 de Octubre de 2005, aprobado y proclamado con el fin de reconocer a las y los jóvenes como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente los derechos y libertades; misma que fuera homologada por el Estado boliviano mediante Ley N° 3845 de 2 de mayo de 2008; donde el artículo 2 establece: Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de todos los jóvenes a gozar y disfrutar de todos los derechos humanos, y se comprometen a respetar y garantizar a los jóvenes el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales"; y en el Artículo 8 "Los Estados Parte, reconocen los derechos contemplados en esta Convención y se comprometen a promover, proteger y respetar los mismos y a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, así como a asignar los recursos que permitan hacer efectivo el goce de los derechos que la Convención reconoce. Igualmente formularán y evaluarán las políticas de juventud".

En este contexto, luego de varios momentos importantes se ha promulgado la Ley N° 342 de la Juventud (5 de febrero de 2013), que en

su artículo 1, establece que la misma tiene por objeto garantizar a las jóvenes y los jóvenes el ejercicio pleno de sus derechos y deberes, el diseño del marco institucional, las instancias de representación y deliberación de la juventud, y el establecimiento de políticas públicas; instituyendo como de los principios y valores que hacen a esta Ley la "protección" de la juventud en el ejercicio de sus derechos y de promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales.

Artículo 11 DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES, parágrafo 5. Al reconocimiento de pasantías, voluntariado social juvenil comunitario, internado, aprendizaje y otros similares como experiencia laboral, en las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Artículo 28 INCLUSIÓN LABORAL, parágrafo 5. El reconocimiento de las pasantías y prácticas profesionales en instituciones públicas y privadas, como experiencia laboral certificada y Artículo 29. PRIMER EMPLEO DIGNO. El nivel central del Estado, las entidades territoriales autónomas e instituciones públicas diseñarán políticas y estrategias de inserción laboral digna para las Jóvenes y los jóvenes del área urbana y rural, mejorando las condiciones de empleo y de trabajo, a través de proyectos de capacitación y pasantías.

Además, señala que diseñarán políticas y estrategias de inserción laboral digna en la administración pública, privada y mixta, para las jóvenes y los jóvenes profesionales, técnicos medios y superiores.

En todo este proceso considero que será importante tomar en cuenta aspectos relacionados a:

La participación activa desde el diseño de las propuestas de programas o proyectos de los empresarios, en sus distintos niveles: ejecutivo, asociados y miembros, considerando que se ha podido evidenciar que no siempre llega la información al empresario.

En la determinación de posibles nichos de mercado, generar espacios de reflexión y de compartir estudios e investigaciones acerca del mercado laboral con organismos internacionales (BID, BM, CAF, OIT, debido a que cada proyecto por lo general realiza su propio estudio de mercado. En la suma de acciones e información se puede tener un mejor y mayor acercamiento a la realidad sobre las demandas empresariales, oportunidades y expectativas.

Incorporar el concepto de “juventudes”, considerando que existen sectores compuestos por jóvenes, con ciertas condiciones y características de una mejor consideración para el apoyo. Me refiero a sectores compuestos por mujeres jefas de hogar, adolescentes madres, discapacidad, LGBTI y otros.

Incorporar transversales, en modalidad de currícula abierta y cerrada, relacionada a interculturalidad, género y participación. Estos últimos en el sentido de una especie de discriminación positiva, que viabilice la participación o énfasis hacia los sectores más vulnerables. Se debe incorporar en los indicadores y medios de verificación una participación mayoritaria de las mujeres, con conceptos relacionados al ejercicio de derechos, reducción del riesgo social, reducción de casos vinculados a violencia.

3. Se debe reconocer que nuestro país tiene una raíz importante relacionada al emprendimiento, que desarrolla en las comunidades, familias o los mismos jóvenes.

También se debe reconocer que una de las características en nuestro país es la participación e interés de las familias para impulsar la incorporación al mercado laboral de sus hijos/as, que se da a través de un involucramiento activo que podría relacionarse a: motivación, transmisión de habilidades, apoyo económico y contención.

Esas capacidades y habilidades, en algunos sectores poblacionales, se constituyen como una base para emprender.

Lo que se debe hacer es sumar a las condiciones previas aspectos relacionados, que a mi parecer han logrado que de cada 100 jóvenes, el 100% sigan vigentes al cabo de 6 meses, 84% al cabo de 12 meses y 64% al cabo de 18 meses (experiencia ser familia: programa de empleos y emprendimientos sostenibles):

- **Concepto real y aplicable.** Si bien es importante toda la parte de construcción de un plan de negocio, se debe realizar un esfuerzo para generar acciones complementarias que signifiquen un antes (diseño plan de negocio), arranque (inicio de negocio) y permanencia (continuidad de la actividad a través del tiempo).
- **Sociedades estratégicas.** Con el propósito de lograr incidir en el apoyo técnico, emocional y de contención, considerando que los proyectos de negocio no solamente tienen relación a la actividad económica, sino también a temas de relaciones intra e interpersonales, relaciones con la comunidad, asociaciones de productores o gremio relacionado a la actividad económica.
- **Sostenibilidad.** Procesos relacionados a cerrar ciclos, que permitan coadyuvar y hacer mayor fuerza durante la ejecución del emprendimiento.
- **Asistencia técnica in situ.** Corresponde al conjunto de acciones para coadyuvar a consolidar capacidades técnicas (habilidades duras) y personales (habilidades blandas) para crear fuerza y motivación para la implementación de la acción.

Las normas tienen estrecha relación a lo señalado para los casos de empleo, que están en el presente documento.

4. Considero que todo proceso debe partir de la consideración básica de pensar que no todos tienen las mismas condiciones y accesibilidad

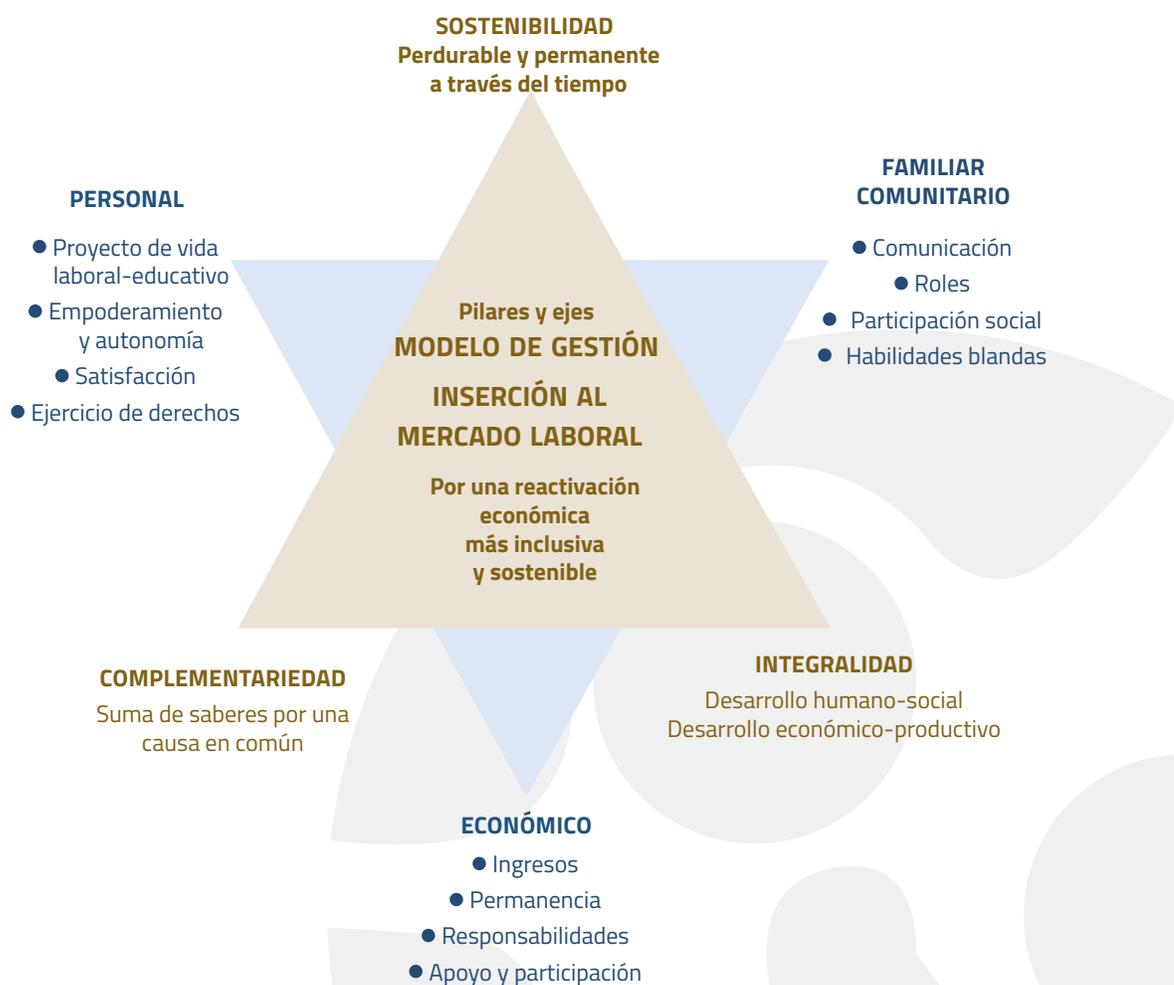
a tiempo, recursos y otros. En mi criterio, es muy necesario establecer el perfil de las per-

sonas que se apoyarán con la intervención. Me refiero a por ejemplo:

Tipo de población	Características	Necesidad	Otros
Jóvenes, con familias estables a nivel económico y otros	Piensan en procesos a mediano y plazo	Intermedia	Pueden recibir apoyo económico y personal
Jóvenes con familias no estables a nivel económico y con necesidad de respuesta urgente	Piensan y necesitan reestablecerse casi de manera inmediata	Urgente e inmediata	Por lo general esperan tener un emprendimiento que se convierta en "puente" de una necesidad urgente a un proceso más sostenido y estable

5. Una de las experiencias más exitosas y referidas es la que desarrolla la Fundación Ser Familia, con el programa de empleo y emprendimien-

tos sostenibles, que ha desarrollado el modelo de gestión para la inserción al mercado laboral. El modelo establece los siguientes pilares y ejes.



Este modelo establece procedimientos, herramientas, sistemas más amigables con la actual coyuntura y propuestas planteadas por organismos internacionales. Considera los enfoques, capacidades y transversales. Todo en un marco de complementariedad (suma de saberes institucionales y programáticas, ej. Un insti-

tuto forma y otra entidad se encarga de realizar la inserción al mercado laboral. Al que se suma la visión integral, que asocia activamente el desarrollo humano-social con el desarrollo económico-productivo.

Los resultados muestran que:

Modalidad	Proceso	Resultado
Procesos de inserción al mercado laboral, en condición de empleo	<p>Ciclo completo (desde la convocatoria hasta la inserción en el mercado laboral)</p> <p>Ciclo complementario (toma la posta de procesos de formación y conduce a las y los jóvenes al mercado laboral)</p> <p>Ciclo de fortalecimiento (que apoya con asistencia técnica y capacitación a jóvenes en proceso de pasantía o práctica laboral para que queden empleados. Se beneficia también la empresa.</p>	<p>100% de inserción laboral</p> <p>98% de inserción al mercado laboral y 100% de permanencia en el mercado laboral.</p> <p>92% de paso de pasante a empleado permanente.</p>
Procesos de inserción al mercado laboral, en condición de emprendedor	<p>Ciclo de respuestas inmediatas. (Considera a poblaciones en situación de vulnerabilidad y necesidad urgente, con apoyo para el inicio del emprendimiento, asistencia técnica y sociedad estratégica.</p> <p>Ciclo de conformación o fortalecimiento de unidades económicas (considera a personas que tienen un plan de negocio que no requiere réditos inmediatos y que pueden con apoyo esperar alcanzar un punto de equilibrio)</p>	<p>100% de permanencia en el mercado al cabo de 6 meses de iniciada la actividad</p> <p>84% permanencia en el mercado al cabo de 12 meses de iniciada la actividad</p> <p>65% al cabo de 18 meses de vigencia de la actividad económica</p>

