

# JÓVENES

*y trabajo*  
en el municipio de La Paz



## *Brechas y desafíos*

Silvia Escóbar de Pabón  
Bruno Rojas  
Giovanna Hurtado

**JÓVENES Y TRABAJO  
EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ**

**BRECHAS Y DESAFÍOS**



# **JÓVENES Y TRABAJO EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ**

## **BRECHAS Y DESAFÍOS**

Silvia Escóbar de Pabón  
Bruno Rojas Callejas  
Giovanna Hurtado Aponte

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA /  
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz / Solidar Suiza / Escóbar  
de Pabón, Silvia; Rojas Callejas, Bruno; Hurtado Aponte, Giovanna.

*Jóvenes y trabajo en el Municipio de La Paz, : Brechas y desafíos /*  
Escóbar de Pabón, Silvia; Rojas Callejas, Bruno; Hurtado Aponte,  
Giovanna / CEDLA 2015.

La Paz: CEDLA, diciembre de 2015, xviii; 180 p.

I. t.

II. s.

#### **DESCRIPTORES TEMÁTICOS:**

<EMPLEO JUVENIL> <DESEMPLEO JUVENIL> <TRABAJO JUVENIL> <DERECHOS LABORALES>  
<EXPLOTACIÓN LABORAL> <OFERTA DE EMPLEO> <DEMANDA DE EMPLEO> <MERCADO  
DE TRABAJO> <OFERTA LABORAL JUVENIL> <EDUCACIÓN > <SISTEMAS EDUCATIVOS>  
<PARTICIPACIÓN LABORAL> <ASISTENCIA ESCOLAR> <CONDICIONES LABORALES>  
<POBREZA> <DESEMPLEO><INACTIVIDAD LABORAL> <SEGURIDAD SOCIAL> <JORNADA  
LABORAL> <INGRESOS LABORALES> <PRECARIEDAD LABORAL> <ROTACIÓN LABORAL>  
<POLÍTICAS LABORALES> <PROCESO DE CAMBIO> <POLÍTICAS MUNICIPALES>

#### **DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS:**

<BOLIVIA> <LA PAZ>

**2015, CEDLA**

**Primera edición, diciembre de 2015**

**Depósito Legal:** .....

**ISBN:** .....

**Co-producción general** Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario / CEDLA  
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz  
Solidar Suiza

**Producción editorial** Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)

**Edición:** Mónica Navia Antezana

**Diseño de tapa:** Pamela Jauregui

**Diseño y armado:** Alfredo Revollo Jaén

**Editorial CEDLA** Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi  
Telfs. 2412429 - 2413175 - 2413223  
Fax: (591) (2) 2414625  
E-mail: info@cedla.org  
URL: www.cedla.org  
La Paz-Bolivia

**Impresión:** Imprenta Presencia SRL.

Impreso en Bolivia

*Printed in Bolivia*

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	xv
<b>Prólogo</b> .....	xvii
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Contexto económico y laboral</b> .....	7
<b>PARTE I</b>	
<b>LA OFERTA LABORAL JUVENIL</b> .....	11
Evolución y características de la oferta de trabajo juvenil.....	17
<i>Tendencias demográficas</i> .....	17
<i>Perfiles educativos</i> .....	22
<i>Heterogeneidad social de los jóvenes</i> .....	27
Tendencias de la participación laboral de los jóvenes.....	27
<i>Participación por sexo</i> .....	32
<i>Participación y asistencia escolar</i> .....	32
<i>Participación y línea de pobreza</i> .....	34
<i>Transiciones en la condición de actividad</i> .....	35
Desempleo juvenil y factores explicativos.....	38
<i>Composición del desempleo</i> .....	41
<i>Razones de cesantía</i> .....	42
<i>Duración del desempleo</i> .....	43
Los Jóvenes y la inactividad laboral.....	44
<i>Experiencia de trabajo anterior</i> .....	44
<i>Jóvenes que no estudian ni trabajan</i> .....	47
Conclusiones.....	48

<b>PARTE II</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES DE LOS JÓVENES: CONTINUIDADES Y CAMBIOS</b> .....	53
Perfiles de inserción laboral.....	55
<i>Inserción por sector de actividad económica</i> .....	56
<i>Inserción por estratos ocupacionales</i> .....	57
<i>Inserción por categoría ocupacional</i> .....	58
<i>Inserción por sectores del mercado de trabajo</i> .....	62
Calidad del empleo juvenil.....	65
<i>Estabilidad laboral</i> .....	65
<i>Jornadas laborales</i> .....	67
<i>Ingresos laborales</i> .....	68
<i>Cobertura de la seguridad social</i> .....	73
<i>Precariedad laboral juvenil</i> .....	74
Conclusiones.....	78
<b>PARTE III</b>	
<b>LA DEMANDA DE EMPLEO JUVENIL</b> .....	81
Heterogeneidad estructural y configuración económica del municipio de La Paz.....	84
<i>Desarrollo capitalista y formas de organización del trabajo</i> .....	85
<i>Estructura económica y dinámicas sectoriales</i> .....	88
Características generales de las empresas.....	91
<i>Actividad económica</i> .....	92
<i>Antigüedad de las empresas</i> .....	94
<i>Formas de organización jurídica</i> .....	95
<i>Origen del capital</i> .....	95
<i>Percepción sobre el tamaño de las empresas</i> .....	96
<i>Mercados en los que participan</i> .....	97
<i>Afiliación a organizaciones o gremios empresariales</i> .....	98
Cambios recientes en la actividad principal.....	98
<i>Principales inversiones y acervo tecnológico</i> .....	100
<i>Resultados económicos y perspectiva</i> .....	102
<i>Demanda laboral: Aspectos generales</i> .....	104
Contratación de fuerza laboral joven y tendencias recientes.....	108
<i>Demanda efectiva y composición de la fuerza laboral joven</i> .....	109
<i>Cambios en la demanda de fuerza laboral joven</i> .....	112

<i>Grupos ocupacionales con mayor aumento de personal joven</i> .....	115
<i>Demanda de fuerza laboral juvenil y requisitos empresariales</i> .....	117
<i>Medios utilizados para contratar jóvenes</i> .....	120
Demanda potencial de fuerza laboral juvenil.....	120
<i>Factores que inciden en la demanda laboral juvenil</i> .....	122
<i>La demanda laboral no satisfecha</i> .....	124
<i>Perfil de los puestos de trabajo</i> .....	125
Condiciones de trabajo y rotación laboral.....	126
<i>Políticas o incentivos para la estabilidad</i> .....	130
Capacitación de los jóvenes en el trabajo.....	132
<i>Modalidades de capacitación</i> .....	133
<i>Relacionamiento con entidades de capacitación</i> .....	133
<i>Áreas en las que se capacita a los jóvenes</i> .....	135
<i>Duración de los procesos de capacitación</i> .....	135
<i>Pasantías y prácticas laborales</i> .....	137
<i>Beneficios de las pasantías</i> .....	139
Opiniones de los empresarios sobre el trabajo de los jóvenes.....	140
<i>Perfil de conocimientos y habilidades de los profesionales y técnicos</i> .....	141
<i>Cambios observados en el desempeño del trabajo</i> .....	142
<i>Atributos positivos y negativos que caracterizan a los jóvenes</i> .....	143
<i>Expectativas de los jóvenes en el trabajo</i> .....	144
Conclusiones.....	145
<b>PARTE IV</b>	
<b>LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL</b>	
<b>EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA</b> .....	151
Políticas de empleo juvenil en América Latina.....	153
<i>Apuntes conceptuales</i> .....	154
<i>Políticas de inserción laboral</i> .....	155
<i>Políticas de empleabilidad y formación para el trabajo</i> .....	156
<i>Políticas para promover el emprendimiento juvenil</i> .....	157
Políticas de empleo juvenil en Bolivia.....	158
<i>Una mirada de largo plazo. Los jóvenes como invitados de segunda</i> .....	158
<i>Las políticas de empleo juvenil en el proceso de cambio (2006-2014)</i> .....	163
Marco jurídico nacional.....	163
Políticas nacionales de empleo juvenil.....	164



Políticas municipales de empleo juvenil.....	167
La mirada de los actores empresariales.....	171
Conclusiones.....	171
<b>Bibliografía.....</b>	<b>173</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Tasa de crecimiento de la población urbana nacional, 1992-2012 .....	18
Cuadro 2	Tasa de crecimiento de la población en el Municipio de La Paz, 1992-2012 .....	18
Cuadro 3	Población de 15 años y más, y tasas de crecimiento en el Municipio de La Paz por tramos de edad, 1992-2012 .....	19
Cuadro 4	Escolaridad según sexo y tramos de edad, 2001-2012 .....	23
Cuadro 5	Escolaridad según línea de pobreza de los hogares por tramos de edad, 2001-2012 .....	24
Cuadro 6	Jóvenes según línea de pobreza del hogar, 2012 .....	27
Cuadro 7	Jóvenes como porcentaje de la población según condición de actividad, 2001-2012 .....	37
Cuadro 8	Jóvenes que no estudian ni trabajan por edad y sexo, 2012 .....	48
Cuadro 9	Características de los jóvenes NI-NI, 2012 .....	48
Cuadro 10	Municipio de La Paz: Establecimientos económicos del sector privado, por tramos de empleo, 1983-1992-2007 .....	87
Cuadro 11	Municipio de La Paz: Porcentaje de establecimientos económicos del sector privado por tramos de empleo y actividad, 1983-1992-2007 .....	90
Cuadro 12	Porcentaje de ocupados por grupos de edad, según sexo, 2014 .....	110
Cuadro 13	Porcentaje de ocupados por sexo, según grupos de edad desagregados, 2014 .....	110
Cuadro 14	Porcentaje del empleo por grupos de edad, según ocupación, 2014 .....	112
Cuadro 15	Factores con incidencia en la demanda laboral juvenil, 2014 .....	124
Cuadro 16	Instituciones que prestaron servicios externos de capacitación (2013) .....	134
Cuadro 17	Áreas de capacitación a jóvenes, según duración de las capacitaciones, 2013 .....	136

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Pirámide poblacional del Municipio de La Paz, 1992 .....	21
Gráfico 2	Pirámide poblacional del Municipio de La Paz, 2012 .....	21
Gráfico 3	Población por tramos de edad, 1992-2012 .....	22
Gráfico 4	Población que aprendió un oficio fuera de la escuela según tramos de edad y sexo, 2012 .....	25
Gráfico 5	Principales oficios aprendidos fuera de la escuela según tramos de edad y sexo, 2012 .....	26
Gráfico 6	Población que trabaja en el oficio aprendido fuera de la escuela, según tramos de edad y sexo, 2012 .....	26
Gráfico 7	Tasa de participación laboral jóvenes y adultos, 2001-2012 .....	28
Gráfico 8	Tasa de participación laboral por tramos de edad, 2001-2012 .....	29
Gráfico 9	Tasa de ocupación y desempleo por tramos de edad, 2001-2012 .....	30

Gráfico 10	Tasa de desempleo e inactividad por tramos de edad, 2001-2012.....	31
Gráfico 11	Tasa de desempleo por tramos de edad, 2001-2012.....	31
Gráfico 12	Tasa de inactividad por tramos de edad, 2001-2012.....	32
Gráfico 13	Tasa de participación de la población masculina 2001-2012.....	33
Gráfico 14	Tasa de participación de la población femenina 2001-2012.....	33
Gráfico 15	Tasa de participación y asistencia escolar de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012.....	34
Gráfico 16	Tasa de participación y nivel de educación de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012.....	35
Gráfico 17	Tasa de participación y línea de pobreza de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012.....	35
Gráfico 18	Transiciones ocupacionales de la población por tramos de edad y sexo, 2012.....	36
Gráfico 19	Índice de inserción relativa por edad y sexo, 2012.....	38
Gráfico 20	Tasa de desempleo, según tramos de edad, 2001-2012.....	39
Gráfico 21	Tasa de desempleo de la población masculina, 2001-2012.....	40
Gráfico 22	Tasa de desempleo de la población femenina, 2001-2012.....	40
Gráfico 23	Tasa de desempleo de la población joven según nivel de educación y sexo, 2001-2012.....	41
Gráfico 24	Composición del desempleo en la población joven según sexo, 2001-2012.....	42
Gráfico 25	Razones de cesantía según sexo y tramos de edad, 2012.....	43
Gráfico 26	Duración del desempleo, 2012.....	44
Gráfico 27	Experiencia laboral de la población inactiva por tramos de edad y sexo, 2012.....	45
Gráfico 28	Población inactiva que estaría dispuesta a trabajar de inmediato, según sexo y tramos de edad, 2012.....	46
Gráfico 29	Razones por las que la población inactiva no buscó trabajo, según sexo y tramos de edad, 2012.....	46
Gráfico 30	Porcentaje de población ocupada, según rama de actividad y tramos de edad, 2001-2012.....	57
Gráfico 31	Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años, según rama de actividad y sexo, 2001-2012.....	57
Gráfico 32	Porcentaje de ocupados por estrato ocupacional y edad, 2001-2012.....	59
Gráfico 33	Porcentaje de ocupados de 15 a 24 años por estrato ocupacional y sexo, 2001-2012.....	59
Gráfico 34	Porcentaje de población ocupada, según asalariamiento y tramos de edad, 2001-2012.....	60
Gráfico 35	Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años, según asalariamiento y sexo, 2001-2012.....	61
Gráfico 36	Jóvenes no asalariados por categoría ocupacional específica y sexo, 2012.....	62
Gráfico 37	Porcentaje de población ocupada según sector del mercado de trabajo, 2001-2012.....	63

Gráfico 38	Porcentaje de población ocupada según sector del mercado de trabajo y tramos de edad, 2001-2012.....	64
Gráfico 39	Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años según sector del mercado de trabajo y sexo, 2001-2012.....	65
Gráfico 40	Asalariados: Estabilidad laboral según sexo y tramos de edad, 2012.....	67
Gráfico 41	Independientes: Estacionalidad en el trabajo según sexo y tramos de edad, 2012.....	67
Gráfico 42	Promedio de horas de trabajo semanal según categoría, sexo y tramos de edad, 2012.....	68
Gráfico 43	Salario líquido mensual y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según tramos de edad, 2012.....	70
Gráfico 44	Salario líquido mensual y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según sexo y tramos de edad, 2012.....	71
Gráfico 45	Ingreso neto mensual de los independientes y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según tramos de edad, 2012.....	72
Gráfico 46	Ingreso neto mensual de los independientes y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según sexo y tramos de edad, 2012.....	72
Gráfico 47	Porcentaje de aporte de los trabajadores al ingreso total del hogar, según tramos de edad y sexo, 2012.....	73
Gráfico 48	Ocupados que realizan aportes para la jubilación según sexo y tramos de edad, 2012.....	74
Gráfico 49	Precariedad laboral, 2001-2011.....	76
Gráfico 50	Precariedad laboral por tramos de edad, 2001-2011.....	76
Gráfico 51	Precariedad laboral de los jóvenes de 15 a 24 años según sector del mercado de trabajo, 2011.....	77
Gráfico 52	Precariedad laboral según sexo y tramos de edad, 2001-2011.....	78
Gráfico 53	Empresas por actividad económica, 2014.....	92
Gráfico 54	Actividad principal de las empresas, 2014.....	93
Gráfico 55	Actividad económica y tamaño de las empresas, 2014.....	93
Gráfico 56	Periodo de inicio de actividades, 2014.....	94
Gráfico 57	Forma de organización jurídica, 2014.....	95
Gráfico 58	Origen del capital, 2014.....	96
Gráfico 59	Percepción de los titulares sobre el tamaño de las empresas, 2014.....	97
Gráfico 60	Mercados en los que participan las empresas, 2014.....	97
Gráfico 61	Afiliación a organización o gremio empresarial, 2014.....	98
Gráfico 62	Cambios en la actividad principal de la empresa por rama de actividad, 2014.....	99
Gráfico 63	Tipo de cambios en la actividad principal de las empresas, 2014.....	100
Gráfico 64	Nivel de inversión en los últimos cinco años, 2014.....	101
Gráfico 65	Tecnología que predomina en la empresa, 2014.....	101
Gráfico 66	Acceso a tecnología digital, 2014.....	102

Gráfico 67	Resultados económicos de la gestión 2013.....	103
Gráfico 68	Resultados económicos de la gestión 2009.....	103
Gráfico 69	Resultados económicos 2013 y perspectiva en los próximos cinco años.....	104
Gráfico 70	Porcentaje de empresas que aumentaron personal en los últimos cinco años, según tamaño, 2014.....	105
Gráfico 71	Porcentaje de empresas que aumentaron personal en los últimos cinco años, según actividad, 2014.....	106
Gráfico 72	Porcentaje de empresas que aumentaron personal según tipo de contrato y actividad, 2014.....	107
Gráfico 73	Demanda laboral total por niveles educativos, 2014.....	107
Gráfico 74	Composición de la demanda por grupos de ocupación, 2014.....	108
Gráfico 75	¿Por qué algunas empresas no contratan jóvenes?, 2014.....	109
Gráfico 76	Porcentaje de ocupados por tramos de edad, según sexo, 2014.....	111
Gráfico 77	Porcentaje de ocupados por tramos de edad, según nivel de educación, 2014.....	111
Gráfico 78	Cambios en la demanda de personal joven, 2014.....	113
Gráfico 79	¿A qué se debió la contratación de más jóvenes?, 2014.....	114
Gráfico 80	¿A qué se debió la contratación de menos jóvenes?, 2014.....	115
Gráfico 81	Opinión sobre los cambios en las oportunidades de empleo para jóvenes, 2014.....	115
Gráfico 82	Porcentaje de empresas que contrataron personal en los últimos cinco años y porcentaje de jóvenes contratados, según grupos ocupacionales, 2014.....	116
Gráfico 83	Modalidad de los contratos en los nuevos puestos de trabajo para jóvenes, 2014.....	117
Gráfico 84	Razones para el aumento de personal joven en las empresas, 2014.....	118
Gráfico 85	Competencias y atributos que los empleadores esperan y encuentran en los jóvenes que contratan, 2014.....	119
Gráfico 86	Aspectos más importantes que los empleadores toman en cuenta para contratar jóvenes, 2014.....	119
Gráfico 87	Lugares donde acude cuando necesita contratar trabajadores jóvenes, 2014.....	120
Gráfico 88	Áreas funcionales donde las empresas podrían contratar más jóvenes, 2014.....	121
Gráfico 89	Principales razones por las que contrataría más jóvenes, 2014.....	121
Gráfico 90	Existencia de políticas de promoción laboral de los jóvenes, 2014.....	122
Gráfico 91	Existencia de vacancias para jóvenes que no han sido cubiertas, 2014.....	125
Gráfico 92	Problemas por los que no pudieron cubrir las vacancias, 2014.....	125
Gráfico 93	Puestos vacantes por calificaciones requeridas, 2014.....	126
Gráfico 94	Permanencia de los jóvenes en relación a los adultos, 2014.....	127
Gráfico 95	Permanencia de los jóvenes menores de 25 años, 2014.....	128

Gráfico 96	Porcentaje de jóvenes que dejan la empresa por decisión propia y por decisión de la empresa (En promedio), 2014.....	129
Gráfico 97	Razones que explican la permanencia de los jóvenes en relación a los adultos, 2014.....	130
Gráfico 98	Existencia de políticas de estabilidad y promoción, 2014.....	131
Gráfico 99	Porcentaje de jóvenes que dejaron la empresa en 2013 por sexo y estabilidad en el empleo.....	132
Gráfico 100	Porcentaje de empresas que realizaron capacitaciones en 2013, según rama de actividad.....	132
Gráfico 101	Modalidades de capacitación en la que participaron los jóvenes, 2014.....	133
Gráfico 102	Áreas en las que se capacitaron los jóvenes en 2013.....	135
Gráfico 103	Incentivos para que los jóvenes se interesen en las capacitaciones, 2014.....	137
Gráfico 104	Porcentaje de empresas que reciben jóvenes para prácticas laborales y pasantías, 2014.....	137
Gráfico 105	Razones que justifican la habilitación de pasantías en las empresas, 2014.....	138
Gráfico 106	¿Cómo llegan los jóvenes a las empresas para realizar las pasantías?, 2014.....	139
Gráfico 107	Principales beneficios de las pasantías para los jóvenes y las empresas, 2014.....	140
Gráfico 108	Opinión sobre los conocimientos y habilidades exigidas que poseen los jóvenes con formación superior y técnica, 2014.....	141
Gráfico 109	Opinión sobre la ausencia de perfiles que las empresas demandan de los jóvenes, 2014.....	142
Gráfico 110	Principales cambios observados en el desempeño de los jóvenes que llegan a trabajar en las empresas, 2014.....	143
Gráfico 111	Principales características de los jóvenes en el trabajo, 2014.....	144
Gráfico 112	Expectativa de los jóvenes en el trabajo, 2014.....	145



## PRESENTACIÓN

La Paz, ciudad maravillosa del mundo, acoge entre sus habitantes a más de 150.000 jóvenes entre 15 y 24 años y su número aumenta a 320.000 con los que tienen hasta 35 años; es una población que tiene una responsabilidad enorme en el desarrollo de nuestro territorio. Y sin embargo, a nivel nacional, un elevado porcentaje de ellos y ellas están desempleados y el número de empleos precarios que se les ofrecen va en aumento significativo; una clara muestra de que el esfuerzo del Estado no acompaña sus necesidades laborales y de formación.

Sabedores de la necesidad de incrementar las oportunidades que abran el espacio para que los jóvenes vean realizadas sus expectativas económicas, desde hace más de 15 años el municipio paceño ha puesto interés en encontrar mecanismos que faciliten y propicien su inclusión social y económica; muestra de ello son las iniciativas que se han llevado adelante. Nuestros objetivos de desarrollo, plasmados en el Plan de gobierno municipal, plantean la generación de riqueza, empleo y bienestar como elementos fundamentales del progreso y la vida buena de la comunidad; y constituyen los pilares del esfuerzo municipal por seguir avanzando en estos temas. Estamos trabajando para promover las habilidades y capacidades de las y los jóvenes, abriendo oportunidades para su independencia económica.

Salud, empleo, participación social, deporte, culturas, negocios y oportunidades son asuntos que interesan a los jóvenes y abordarlos con ellos es una tarea en la que debemos continuar trabajando. Los programas “Mi Primer Empleo Productivo” y “Mi Primer Empleo como un Derecho” son una muestra del empeño local por aportar en la construcción de políticas públicas que promuevan su inclusión social y económica en condiciones dignas. Y sin embargo, a pesar de ser estas experiencias altamente valoradas, reconocemos su insuficiencia y la dificultad que presentan para generar sostenibilidad.

El estudio “Jóvenes y trabajo en el Municipio de La Paz: Brechas y desafíos” que nos presentan los autores con el apoyo de CEDLA, Solidar Suiza y el Instituto de la Juventud, hace un recorrido por el origen y las causas estructurales de la situación actual del desempleo juvenil y se adentra en el análisis de las condiciones que mantienen a los jóvenes desempleados o en fuentes de trabajo precarias; a la vez que aborda con mirada crítica las salidas institucionales y las que ellos mismos han ido dando a su necesidad de generar ingresos y aportar a la vida familiar.



Trabajar en la generación de políticas públicas orientadas a la promoción del empleo juvenil y a la mejora de la calidad de las fuentes de trabajo, acompañando las iniciativas con esfuerzos para su formación orientada al mercado laboral son responsabilidades que debemos asumir con seriedad. Con seguridad que esta investigación contribuye significativamente al debate público del problema y a la generación de consensos en torno a las soluciones que unidos podemos encontrar. La conducción del desarrollo de la ciudad es una tarea que debemos encarar de manera conjunta y el compromiso municipal de hacerlo junto a los y las jóvenes está planteado como un desafío para todos.

Luis Antonio Revilla Herrero

Alcalde

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

## PRÓLOGO

La Constitución Política del Estado boliviana se destaca por reconocer los derechos individuales y colectivos de las personas. Entre éstos, subraya el derecho al trabajo y empleo digno como la base del bienestar de la sociedad en su conjunto.

El empleo digno es una aspiración de todos, más aún de las y los jóvenes. Según fuentes oficiales, en 2013 la tasa de desempleo juvenil en Bolivia se mantuvo en cifras de dos dígitos, triplicando la que exhiben los adultos, sin embargo se encontraba por debajo de la registrada a nivel mundial que alcanzó a 12,6% (OIT, 2013). Si bien ese dato parece alentador, nuestro mercado laboral continúa caracterizándose por la elevada precariedad del empleo y los altos niveles de informalidad. Este hecho plantea una serie de desafíos, en particular en los centros urbanos donde las y los jóvenes buscan más y mejores oportunidades de trabajo como ocurre en la ciudad de La Paz.

Motivado por esta realidad es que SOLIDAR SUIZA/AOS conjuntamente con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA, y el Instituto de la Juventud (antes Delegación Municipal de Promoción de la Juventud) dependiente del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), emprendieron el debate del empleo juvenil, concentrando los esfuerzos en la generación de información destinada a profundizar su conocimiento, identificando sus causas y principalmente las opciones de solución.

Resultado de esta alianza surge el libro: ***“Jóvenes y Trabajo en el municipio de La Paz. Brechas y Desafíos”***, que busca contribuir a la comprensión integral de la situación del empleo juvenil a nivel local, desde un enfoque que relaciona las dimensiones de la oferta y demanda laboral. La primera analiza las tendencias relativas a la participación laboral de los jóvenes así como los factores explicativos del desempleo, las formas en que transcurre su inserción laboral y, fundamentalmente, las condiciones laborales en las que realizan su trabajo.

Entre otros aspectos principales, se destaca el alto desempleo y el creciente deterioro de la calidad del empleo juvenil en el municipio de La Paz, la incorporación predominante en tareas rutinarias y de baja calificación en menoscabo del grado de educación alcanzado por las y los jóvenes, la rotación laboral constante y la virtual ausencia de derechos laborales, como elementos centrales que marcan su vínculo con el mercado de trabajo.

La segunda dimensión —que implica una aproximación pionera— busca develar las características y principales cambios en la demanda de fuerza laboral joven por parte de las empresas del municipio paceño, los perfiles socio-educativos requeridos, los puestos de trabajo para los que son contratados y la perspectiva en términos de las oportunidades laborales que se vislumbran para este grupo de la población. Aporta también con una mirada a las políticas y programas públicos de empleo juvenil que se implementaron en América Latina y en Bolivia, a fin de visibilizar las orientaciones, alcances y principales resultados de las acciones desarrolladas.

Muchos jóvenes, hombres y mujeres, se preguntan diariamente si existen fuentes laborales, el tipo de calificaciones que son demandadas y si los profesionales jóvenes lograrán ocuparse. La presente publicación entrega un conocimiento actualizado para despejar esas y otras interrogantes; al mismo tiempo contribuye con insumos para identificar alternativas de política y acción capaces de enfrentar los grandes desafíos que la problemática plantea, con la participación de los actores públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo manifestado, esperamos que esta publicación que se pone a consideración del público lector, especialmente joven, constituya una invitación para la reflexión, el debate y la generación de propuestas para avanzar en conjunto hacia la concreción de un derecho consagrado en la Constitución, como es el derecho al empleo digno, especialmente para los y las jóvenes.

Martín Pérez B.  
COORDINADOR SOLIDAR SUIZA / AOS BOLIVIA

## INTRODUCCIÓN

Los estudios realizados en Bolivia y en otros países de América Latina sobre la inserción laboral de los jóvenes destacan problemas comunes que con distintos grados de incidencia están presentes en los países de la región. Entre éstos, identifican el escaso aumento en sus tasas de participación, el desempleo abierto con niveles que duplican al promedio general, la cada vez mayor precariedad de sus condiciones de trabajo y la discontinuidad de sus trayectorias laborales.

Según los informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo juvenil, una de cada cinco personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años; la mayoría vive en los países del hemisferio sur y se prevé que esa proporción disminuya lentamente hasta 2060. Los países han venido enfrentando enormes desafíos para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y para su incorporación en el mercado de trabajo, incluso en momentos de recuperación y crecimiento económico como los registrados en la última década. A pesar que no se trata de un fenómeno nuevo, el desempleo juvenil siguió aumentando a niveles sin precedentes en muchos países y los jóvenes tienen en promedio tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados, lo que hace que cuatro de cada diez desempleados sea parte de la cohorte de jóvenes (OIT, 2012).

El crecimiento económico de los últimos años en América Latina ha llevado a mejorar las condiciones sociales y de trabajo, pero los jóvenes no parecen haberse beneficiado plenamente de estos cambios. La relación entre las tasas de desempleo de los jóvenes y de los adultos se mantuvo por encima del 2,5% y a menudo reflejan grandes diferencias entre los trabajadores con niveles de educación distintos que no siempre favorecen a los que tienen más calificaciones. En algunos países se verifica el fenómeno de los «desempleados calificados» que está estrechamente vinculado con una insuficiente diversificación productiva y una demanda agregada débil (OIT, 2013).

Los empleos estables y socialmente protegidos, que en una época eran lo habitual para generaciones anteriores han pasado a ser más difíciles de conseguir para los jóvenes de hoy. En otros informes anteriores para América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL/Organización Internacional del Trabajo, 2010), ya se encuentran evidencias del deterioro progresivo de la calidad del empleo en el mundo y en América Latina en particular, que sigue afectando en

mayores proporciones a los empleos disponibles para los jóvenes. La inserción laboral de un porcentaje significativo de los jóvenes de ambos sexos es precaria y se caracteriza, entre otros aspectos, por su concentración en empleos eventuales, temporales u ocasionales, a tiempo parcial, con salarios inferiores a la media, sin beneficios complementarios al salario ni protección social. Además determinados grupos de jóvenes como las mujeres y los hombres que pertenecen a hogares en situación de pobreza viven de forma todavía más severa la falta de trabajos de calidad. Esto se debe a que se encuentran representados de manera desproporcionada en ocupaciones generadas en el sector informal, donde muchos trabajan como familiares no remunerados o por su cuenta, con un limitado acceso a recursos productivos.

Aunque la inserción laboral de los jóvenes está sujeta a las fluctuaciones de la demanda agregada y a las características generales del mercado laboral, muchos estudios concluyen que la juventud es afectada de forma más severa en tiempos de retracción y es menos beneficiada en períodos de mejora y/o recuperación (Weller, 2006a; Pérez, 2007; Costanzi, 2009). Además, como las desigualdades que se originan en el mundo del trabajo se han venido acentuando en casi todos los países, alertan sobre un aumento de la desigualdad social entre los jóvenes mientras persista la crisis de trabajo que enfrentan.

El panorama descrito también refleja lo que acontece con los jóvenes y el trabajo en todas las ciudades capitales de Bolivia y, con sus especificidades, en el municipio de La Paz (Real Data/Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, 2012; Gobierno Autónomo Municipal de La Paz-GAMLP, 2013; Eróstegui y Rozo, 2009; CEDLA, 2011).

Al considerar la situación del empleo juvenil, es necesario profundizar en el conocimiento de los factores que inciden en la demanda laboral, específicamente en la demanda de trabajadores jóvenes. Uno de los principales factores explicativos proviene de la heterogeneidad estructural y la configuración de la estructura económica que, aún en contextos de crecimiento sostenido del producto, no permiten generar los puestos de trabajo en la cantidad suficiente para ocupar una oferta laboral creciente, en particular, a una población joven que busca integrarse en el mercado de trabajo por primera vez (Capelletti y Byk, 2008; Escóbar, 2009).

Otro factor estaría asociado con el desajuste entre las calificaciones que demanda la estructura productiva y las que ofrece el sistema educativo formal y no formal; si bien los jóvenes actualmente tienen mayores niveles de escolaridad, lo que estaría en cuestión es la calidad educativa, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos producidos en los diferentes sectores de actividad. Por lo tanto, el mayor número de años estudiados o la formación profesional complementaria no les daría una ventaja especial a los y las jóvenes para que se incorporen adecuadamente al mercado laboral (Weller, 2003). Esta es una cuestión que amerita una especial atención en el abordaje del tema en Bolivia, dada la tendencia a un mayor crecimiento de la demanda de mano de obra no calificada, tanto en el sector formal como en el informal, debido a la escasa división del trabajo o el bajo grado de industrialización

o modernización económica que caracteriza al aparato productivo en los ámbitos nacional y local.

En consecuencia, también para el caso de Bolivia, se debería poner acento en la brecha que se observa entre los mayores niveles de educación superior alcanzados por los jóvenes y la realidad del mercado laboral que no demanda mano de obra calificada ni profesional ni técnica en los volúmenes esperados. De hecho, ciertas instituciones dedicadas a programas de formación técnica todavía buscan conocer las causas por las cuales las mayores habilidades y competencias desarrolladas por los jóvenes no repercuten en el acceso a empleos de calidad o en retornos salariales acordes a sus expectativas.

Algunos autores consideran que otro factor que interviene en la falta de oportunidades laborales para los jóvenes son los costos laborales (salario mínimo, costos no salariales), que serían elevados para éstos, tomando en cuenta su baja productividad al inicio de su vida laboral. Por lo tanto, sería el propio funcionamiento del mercado de trabajo el que restringe su contratación (Weller, 2003; Scholnick, 2005). Al respecto, la experiencia en Bolivia y otros países de la región ha demostrado la escasa validez de este argumento, ya que el desempleo juvenil y las condiciones que limitan el acceso a puestos de trabajo de calidad tienen lugar en un escenario que se caracteriza por una elevada flexibilidad laboral en el funcionamiento del mercado laboral (contractual, salarial, numérica o funcional) y por el lento aumento de los salarios mínimos y medios (Escóbar y Rojas, 2010 y 2011). A la vez, la tendencia al aumento de los contratos temporales o bajo modalidades de subcontratación estaría ocasionando una mayor incertidumbre en el empleo en general. En el caso de los jóvenes, esto repercute en un proceso de rotación laboral continua, que remite a su tránsito frecuente entre situaciones de ocupación, desempleo e inactividad, afectando sus expectativas y aspiraciones. En este estudio se privilegian aquellas hipótesis que explican la problemática del trabajo juvenil a partir de factores estructurales y del contexto económico, social y político nacional, con referencia al municipio de La Paz, capital administrativa de Bolivia.

Mientras el debate sobre la crisis del empleo juvenil y sus principales causas está presente desde la década de los setenta, hay cada vez más consenso respecto a la necesidad de actuar frente a un reto que adquiere grandes magnitudes. La revisión de la literatura sobre la forma en que diversos países de América Latina han enfrentado los problemas laborales de los jóvenes muestra que generalmente se ha realizado por medio del financiamiento de costosos programas específicos, —localizados, temporales, de alcance limitado— y, en muchos casos sin impactos sostenibles. Esto ha llevado a que con el tiempo pierdan impulso (Chacaltana, 2009). En realidad, la dimensión del problema requiere pasar de programas específicos a la definición y ejecución de políticas públicas económicas, laborales y sociales con una visión estratégica de corto, mediano y largo plazo. Solo así será posible enfrentar los factores estructurales que lo determinan y dar sustento a las acciones que se pretende encarar.

La definición de políticas requiere de una identificación clara de prioridades. En consecuencia, es fundamental analizar sistemáticamente la situación de los jóvenes en el mercado laboral a partir de la evolución de un conjunto de indicadores con referencia a las diversas dimensiones del trabajo y su calidad: tasas de participación, nivel y estructura de la ocupación, niveles de desempleo, informalidad, condiciones generales y específicas de trabajo, etc., otorgando especial atención al perfil educativo y social de los jóvenes, por cuanto no conforman un grupo homogéneo y se evidencian señales de una fuerte diferenciación social, como reflejo de lo que acontece con la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, es necesario conocer los factores que desde la perspectiva del aparato económico-productivo afectan las posibilidades de generación de empleos y la mejora de su calidad así como las restricciones específicas que enfrentan los jóvenes en ese entorno general.

En este marco se inscribe el presente estudio, centrado en el municipio de La Paz, capital administrativa de Bolivia. Actualmente, el Plan de Gobierno Municipal 2010-2015 “Las 10 tareas para La Paz”, tiene como un pilar importante el trabajo con jóvenes, para lo cual creó la Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud. Un primer aspecto de interés de esta instancia consiste en contar con información actualizada para establecer una línea base sobre trabajo y empleo juvenil poniendo de relieve la orientación de las políticas y acciones municipales en este campo. Esto se plantea en un marco de integralidad con otras políticas en curso en el ámbito educativo y del desarrollo productivo local.

El estudio está dividido en cuatro partes. En la primera, se hace un breve recuento del contexto económico y laboral del municipio para luego abordar la evolución de la oferta laboral juvenil, sus características y evolución; se analiza el desempleo y los factores que explican la mayor presencia de jóvenes en sus filas, la inactividad y la presencia de los llamados jóvenes NI-NI (ni estudian ni trabajan), profundizando en sus expectativas frente al mercado laboral. La segunda parte está dedicada al análisis de las formas de inserción laboral y la calidad del empleo juvenil vis a vis la que presentan los adultos, identificando los factores de segregación y/o discriminación que sufren en el mercado laboral. La tercera parte discute ampliamente la demanda laboral de jóvenes en el sector empresarial, las formas de contratación y las condiciones específicas en las que trabajan los jóvenes en las empresas. En un último apartado se presenta el estado de la discusión sobre las políticas de empleo juvenil en América Latina y Bolivia, las principales conclusiones del estudio así como sus implicaciones para la política pública y las acciones prioritarias a tomar.

A tiempo de destacar la importancia que la Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud del municipio paceño asigna al conocimiento como instrumento para la toma de decisiones de política y acciones, reiteramos el interés permanente del CEDLA y Solidar Suiza-Ayuda Obrera Suiza (AOS), de aportar desde la investigación al debate público para el ejercicio de los derechos laborales y sociales de los trabajadores jóvenes, considerando tanto las necesidades como las demandas individuales y colectivas de este grupo poblacional.

Este estudio fue realizado por el equipo de investigación de la Unidad de Estudios de Empleo, Derechos Laborales y Seguridad Social del CEDLA conformado por Silvia Escóbar de Pabón, Giovanna Hurtado y Bruno Rojas y contó con la participación del equipo de la Delegación en la realización de entrevistas a distintos actores.





## CONTEXTO ECONÓMICO Y LABORAL

El período de análisis abarca escenarios de recesión y crecimiento económico que dejan costos y mejoras sociales, al mismo tiempo que lecciones a tener en cuenta para el futuro. Esto cobra mayor relevancia por cuanto la crisis global del sistema capitalista sigue provocando fluctuaciones en el ciclo económico que afectan en mayor o menor grado a todos los países del mundo, como aconteció en 2008 o como sucede nuevamente desde 2014.

Con la crisis económica internacional de finales de la década de los noventa, la vulnerabilidad del crecimiento económico y de la inserción externa se hizo evidente en Bolivia, después de 15 años de aplicación de las políticas neoliberales. Su impacto repercutió sobre un aparato productivo escasamente reestructurado y con productividad media en descenso, particularmente en el caso de la industria manufacturera y la agropecuaria. Esto afectó el comportamiento de la demanda agregada y provocó un aumento sin precedentes en el desempleo abierto y la informalidad.

Ante la ausencia de una visión de desarrollo, la persistencia de políticas restrictivas dirigidas a mantener la estabilidad de precios, el limitado alcance de los procesos de diversificación y reestructuración productiva, la concentración de las inversiones en sectores que no favorecen un crecimiento de base amplia, junto a las políticas de flexibilidad laboral, consolidó una estructura y unas condiciones de funcionamiento del mercado laboral altamente desfavorables para la generación de empleo, la mejora de los ingresos y otras condiciones de trabajo.

Mientras la economía crecía a una tasa de 1,7% anual en 2001, la generación de nuevos empleos tuvo lugar a expensas de su calidad, no solo por su concentración en el sector informal y en las actividades terciarias tradicionales, sino por la caída del empleo asalariado formal y su precarización creciente debido al aumento del empleo temporal, el estancamiento de los salarios reales y la menor cobertura de la seguridad social. Se habían igualado hacia abajo las condiciones laborales de gran parte de la población ocupada.

Dado que el costo de la crisis recayó de manera preponderante sobre la situación laboral, el deterioro de los ingresos familiares y el elevado desempleo de los jefes de hogar provocaron un aumento sin precedentes de la oferta laboral por la mayor participación de las mujeres y los jóvenes en la actividad económica, al costo de una

elevada subutilización de su fuerza de trabajo. La mayor presión de la oferta acabó siendo ampliamente funcional a las estrategias empresariales de reducción de costos laborales y, por lo tanto, a una mayor explotación del trabajo por el capital<sup>1</sup>.

Entre 2001 y 2007, comenzaron a revertirse los saldos negativos que presentaban los principales indicadores macroeconómicos del país y se ingresó a un nuevo ciclo de crecimiento económico (3,5% promedio anual) que continuó hasta el final del período, con una importante incidencia de las industrias extractivas y otras intensivas en mano de obra como la manufactura y la construcción. Sin embargo, a pesar de su magnitud y composición, el crecimiento no estuvo acompañado de un aumento equivalente en la generación de empleos, mientras que los nuevos puestos de trabajo siguieron creándose a expensas de su calidad.

Es decir, en las áreas urbanas y en particular en las ciudades capitales como La Paz, no hubo una ampliación de la capacidad productiva en la magnitud y con la calidad requerida para impulsar la demanda de trabajo, menos todavía para modificar su perfil, que siguió concentrado en las actividades terciarias tradicionales y en los puestos de trabajo que requieren bajas calificaciones para su desempeño tanto en el sector formal como informal. Como resultado, persistieron elevados niveles de desempleo, informalidad y precariedad laboral (Escóbar, 2009).

Desde 2007, como sucedió con la mayor parte de los países latinoamericanos, Bolivia vive otra realidad de bonanza macroeconómica, con un mayor crecimiento económico impulsado por el dinamismo de las exportaciones primarias (gas, minerales y productos agroindustriales como la soya y sus derivados). La demanda y los precios internacionales de estos productos aumentaron a un ritmo y nivel sin precedentes, además de las actividades financieras y la construcción, que dejaron atrás el aporte de la industria manufacturera<sup>2</sup>.

Durante esta nueva fase, la economía creció a una tasa promedio de 4,5% contribuyendo a un mayor dinamismo en la generación de empleo y a un descenso en la tasa de desempleo. Sin embargo, la ocupación sin derechos laborales siguió aumentando y la precariedad del trabajo permaneció como el rasgo duradero: a pesar de la bonanza económica, seis de cada 10 trabajadores tenían un trabajo precario en 2012.

La demanda de trabajo medida a través de las variaciones en el nivel del empleo asalariado fue más dinámica aunque estuvo fuertemente impulsada por los sectores estatal y semiempresarial (pequeñas y micro empresas). En todos los sectores del mercado laboral, la demanda siguió concentrada en actividades terciarias (servicios, comercio, transporte público), seguida de lejos por la registrada en actividades productivas (manufactura y construcción).

Ésta es una forma de división del trabajo característica de las áreas urbanas del país, que requiere básicamente fuerza laboral menos calificada y, por tanto, barata.

---

1 Al respecto, puede verse el análisis de Silvia Escóbar “Trabajo y Género en Bolivia” publicado en *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo en Bolivia-Perú* (Berger, 2003).

2 Aparentemente esta tendencia está llegando a su fin, a juzgar por la reciente caída del precio del petróleo y de los minerales, que anuncian nuevos desequilibrios económicos y de poder a nivel global.

Este rasgo marca una gran diferencia con lo que acontece en otros países de la región, donde los procesos de reestructuración productiva se asentaron en estrategias competitivas basadas en la mejora de la productividad y la calificación del trabajo y no solo en los caminos bajos de abaratamiento de costos laborales o estrategias de competitividad espúrea que predominaron en Bolivia.

Nuevamente, la bonanza económica no sirvió para comenzar a superar el patrón de acumulación primario exportador, estimulando la inversión productiva y la mejora general de la productividad ni para impulsar transformaciones estructurales en la matriz productiva, diversificando la producción y elevando la demanda de fuerza de trabajo calificada. En fin, no dio pie para avanzar en la creación de más y mejores empleos, asegurando de esta manera una mejor distribución de los ingresos y la riqueza que se genera en la producción. Todo esto hubiera permitido elevar las condiciones de vida de la población.

Es importante considerar estos elementos del contexto económico y laboral en el análisis de la relación de los jóvenes con el mundo del trabajo, ya que ésta se encuentra condicionada por lo que acontece en el mercado laboral en su conjunto.





**PARTE I**  
**LA OFERTA LABORAL JUVENIL**



Esta parte del estudio busca conocer la concurrencia de los jóvenes al mercado de trabajo en el municipio de La Paz, las características de su inserción laboral y las condiciones en las que realizan su trabajo identificando las principales tendencias y los factores explicativos de los cambios. Está basada en la información secundaria disponible en fuentes oficiales, como las Encuestas de Hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (EH-INE, 2001, 2007 y 2012) y la Encuesta de Empleo realizada por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) en colaboración con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y REAL DATA (EE-GAMLP, 2012) que permite dar cuenta de las principales tendencias registradas desde la década pasada. Asimismo, recoge la información documental que proviene de investigaciones relevantes sobre el tema en América Latina (CEPAL, OIT), e investigaciones realizadas en el país.

Al ser una aproximación pionera al análisis integral de la oferta laboral y su evolución en el municipio considerando los escenarios de recesión, recuperación y crecimiento económico registrados desde la década pasada, se ha tenido algunas dificultades con la información cuantitativa disponible. La reducida cobertura de la muestra en las encuestas de hogares del INE (300 por ciudad capital) y los márgenes de error que comporta delimitar el objeto de estudio en un solo municipio con referencia a una cohorte reducida de población joven, afectaron la calidad de los datos. Lo anterior exigió adoptar los siguientes recaudos: *i)* se privilegió el uso de los datos agregados para el grupo 15 a 24 años y solo se ilustran algunas diferencias para mostrar la heterogeneidad de situaciones que se presentan dentro del grupo; *ii)* se puso acento en las grandes tendencias de los indicadores priorizados y, *iii)* se recurrió a la información de la encuesta municipal de empleo (EE-GAMLP, 2012) para dar cuenta de la situación reciente de las condiciones laborales de los jóvenes y para profundizar en el análisis de algunos temas como el desempleo o las características de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Esta encuesta especializada en el tema estuvo basada en una muestra de tres mil hogares.

La población joven no constituye un universo homogéneo; por el contrario, se caracteriza por su heterogeneidad y diversidad en función de su posición en la estructura social. Asimismo, es difícil definir dónde comienza y dónde termina la



juventud. De acuerdo con las convenciones definidas por la ONU, se delimita a la población joven como aquella comprendida entre los 15 y 24 años. En este análisis se adopta esta definición para los fines comparativos.

El reciente informe de la OIT sobre el panorama laboral analiza los desafíos actuales en América Latina luego de dos décadas con rasgos de funcionamiento distintos de los mercados laborales. De acuerdo con éste, se vislumbra el futuro inmediato con preocupación por el inicio de otra fase de pérdida de dinamismo económico que viene impactando en el mercado de trabajo regional (OIT, 2013).

A tiempo de destacar que en 2013 los indicadores laborales revelan un estancamiento del progreso que había caracterizado a los años anteriores, se advierte que la región corre el riesgo de perder una oportunidad de avanzar en la generación de más y mejores empleos. La tasa de desempleo urbano registró un mínimo histórico promedio de 6,3% que ya no se debió a la generación de nuevos puestos de trabajo, sino a una baja en la participación de la fuerza laboral. Los salarios crecieron menos que en años anteriores, la informalidad no se reduce, la productividad está creciendo por debajo del promedio mundial y, por último, aumenta la desocupación de los jóvenes en zonas urbanas. El informe concluye que estamos en un momento positivo pero desafiante, especialmente en relación con los jóvenes.

En un escenario donde la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado un desempeño económico positivo, más de cien millones de jóvenes de 15 a 24 años que viven en la región al parecer estarían actualmente en condiciones sumamente favorables para su desarrollo en diferentes ámbitos. “Con más años de educación que las generaciones previas, más manejo de las nuevas tecnologías y más adaptables a las cambiantes condiciones de las sociedades en comparación con los adultos, tendrían mayores oportunidades de acceder a mejores condiciones laborales y de incorporarse a trayectorias laborales ascendentes” (OIT, 2013: 70). Sin embargo, a pesar de algunos logros alcanzados por los jóvenes, su precaria inserción laboral persiste como rasgo común en la región.

Entre algunos indicadores de la situación juvenil destacan los siguientes: *i)* el descenso de las tasas de participación de hombres y mujeres y, específicamente, de los menos escolarizados; *ii)* el descenso de la tasa de desempleo que se debe más a la caída en la tasa de participación que a un gran dinamismo de la demanda laboral; los jóvenes representan más de la mitad de los desempleados y están concentrados en los hogares con menores ingresos; *iii)* los jóvenes predominan en los puestos de trabajo precarios, tanto porque son contratados sin derechos laborales en el sector formal, como por su mayor participación en el empleo informal; sin embargo, a medida que mejora su escolaridad disminuye la probabilidad de ocuparse en empleos de baja calidad; *iv)* si bien el desempeño de los mercados laborales de la región ha sido positivo tanto para los adultos como para los jóvenes, persisten las brechas entre ambos respecto al conjunto de indicadores señalados. En términos generales, este diagnóstico del problema también está presente en Bolivia y con sus especificidades en el municipio de La Paz.

Las causas de los déficits de acceso y la baja calidad de los empleos para los jóvenes son múltiples y abarcan aspectos demográficos, económicos y sociales que interactúan con su posición en la estructura de clases y las concepciones de género en la sociedad. En la revisión de la literatura sobre las causas que explican las características y tendencias de la inserción laboral juvenil, destaca el énfasis en aquellas que inciden en la persistencia de elevadas tasas de desempleo. Algunos autores privilegian el análisis de la relación entre la problemática y las características individuales de los jóvenes (sexo, grupo de edad, escolaridad, experiencia laboral, nivel socioeconómico de la familia, etc.). Otros abordan el tema con un enfoque más amplio que relaciona el contexto económico con los factores que provienen de la oferta y la demanda laboral. Otros más completan esta última mirada relacionándola con los factores estructurales que inciden en la configuración del aparato productivo y los mercados laborales, su funcionamiento y la forma específica en que afectan a la inserción laboral de los jóvenes.

Entre los que privilegian el análisis de los atributos individuales de los jóvenes, las hipótesis más difundidas vinculan las restricciones en su inserción laboral con supuestos defectos de la oferta laboral, como la edad y la falta de experiencia, la insuficiente educación respecto a las calificaciones demandadas, la naturaleza exploratoria de la forma de ser joven, entre otros. Asimismo, se enfatiza en el desempleo de los jóvenes y la situación de desigualdad social y pobreza, partiendo del análisis de la segmentación del mercado de trabajo y la distribución desigual de las oportunidades de empleo (OIT, 2000; Salvia y Tuñón, 2003).

Otros autores plantean como factores explicativos adicionales la falta de ajuste entre oferta y demanda, debido a la información incompleta del mercado de trabajo; limitaciones en los métodos de búsqueda de trabajo de los jóvenes; expectativas de los jóvenes que el mercado no puede satisfacer (salarios mínimos); discriminación empresarial hacia los jóvenes; concentración en el grupo de los buscadores de empleo por primera vez (Weller, 2006b). Algunos señalan un límite, la llamada “ilusión óptica”, por la cual el incremento en las cifras de desempleo solamente estaría reflejando la alta rotación laboral y la falta de información sobre el mercado de trabajo por parte del creciente porcentaje de aspirantes (Martínez, 1998).

Entre quienes relacionan la problemática con el contexto, las condiciones de inserción laboral de los jóvenes son más el resultado del comportamiento de la demanda agregada y del empeoramiento general del mercado de trabajo que de una cuestión específicamente juvenil; se comprueba que con las fluctuaciones negativas del ciclo económico, los jóvenes son los primeros en ser despedidos así como los últimos en ser contratados (Jacinto et al., 1996; OIT, 2002; Weller, 2006a; OIT, 2005; Escóbar y Rojas, 2011).

De todos modos, ante la persistencia del problema y la constatación de la inutilidad de las políticas activas de empleo para comenzar a resolverlo, algunos autores concluyen que el desempleo de los jóvenes constituye un problema estructural, no explicable por el tamaño de la cohorte, la rigidez de la normativa laboral, la existencia

de elevados salarios mínimos u otros factores por el estilo. En consecuencia, se asume que el carácter estructural del desempleo en general, pero en particular del desempleo juvenil, constituye el rasgo fundante de su especificidad (OIT, 2007). A la vez, la elevada desocupación en el mercado de trabajo estaría incidiendo en la extendida y masiva precariedad laboral, porque presiona a aceptar condiciones de trabajo que de otro modo se rechazarían: menores salarios, contratos al margen de la legislación laboral, etc.

Por lo anterior, algunos autores plantean que no se trataría tanto de un problema de acceso de los jóvenes al empleo, sino más bien de las características de los empleos a los que acceden (Weller, 2003; 2007). Así lo reflejan algunas opiniones de los jóvenes en el municipio paceño:

*¿Cuál fue tu primer empleo?* Mi primer empleo fue como degustadora en un supermercado cuando tenía 16 años. *¿Y cómo te fue en ese trabajo?* En realidad con la empresa que me contrató me fue bien por un año, después de ese año ya fueron bajando los salarios y el pago era tan bajo que me llevó a dejar el trabajo (mujer joven de 25 años).

...Como era chango trabajaba de lo que se podía, pero hay harta gente que abusa en el trabajo. (...) Ahí es donde te abren rápido las puertas y te pueden decir sí porque no entiendes mucho y no tienes mucha experiencia... Entonces, como eres joven te abusan... Esos tipos de trabajos que yo hice son de harta explotación... (hombre joven de 24 años, estudiante universitario).

Ante este escenario que no se modifica significativamente ni siquiera en tiempos de mejora macroeconómica, los organismos internacionales han otorgado prioridad al desafío de crear “trabajo decente” para los jóvenes. La resolución relativa al empleo de los jóvenes, aprobada por la 93.a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2005), presentó un conjunto amplio de políticas y programas para abordar el problema del empleo juvenil.

Las políticas y programas propuestos ese entonces abarcaban desde políticas macroeconómicas y marcos normativos para aumentar la tasa de crecimiento del empleo hasta políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos reconociendo que no existen soluciones simples para este problema, sino que se requieren intervenciones diversas y sostenidas dirigidas a diferentes problemáticas, para revertir situaciones complejas y estructurales.

Posteriormente, la “Reunión Iberoamericana, la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción”, promovida por la OIT (Lima, 2013), establece un conjunto de prioridades con el fin de hacer operativos en la región los mandatos de la 101.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2012). Uno de estos, está dirigido a mejorar el conocimiento y la difusión sobre el mercado laboral juvenil. Este análisis se enmarca en ese desafío, para conocer y evaluar los cambios en los principales

indicadores del empleo juvenil en el municipio de La Paz, con la finalidad de aportar a las iniciativas dirigidas a su promoción.

### **Evolución y características de la oferta de trabajo juvenil**

La oferta de trabajo en un determinado grupo de la población está asociada con su evolución demográfica (crecimiento vegetativo y migratorio) y su participación en la actividad económica, la misma que se encuentra condicionada económica, social y culturalmente. Ante una demanda laboral dada, si hay una mayor cantidad de jóvenes que buscan un empleo, mayor será la presión que ejercen sobre el mercado laboral. Algunos autores observan que en América Latina existe una tendencia a la disminución del crecimiento demográfico, lo cual podría incidir en una menor oferta laboral juvenil, con repercusiones sobre un descenso en el nivel de desempleo (Weller, 2003; Jacinto y Solla, 2005). Veamos lo que acontece en el municipio de La Paz con referencia a estos determinantes.

#### ***Tendencias demográficas***

Durante los últimos 20 años, la población urbana ha disminuido su ritmo de crecimiento en Bolivia a causa de la menor tasa de natalidad y la intensificación de los flujos migratorios internacionales entre la población comprendida en las edades más fértiles y con mayor propensión a la actividad económica (15 a 49 años) (Escóbar y Guaygua, 2008). De esta manera, la población entre 15 y 24 años se encontraba entre las de menor crecimiento anual en 2012, mientras que las mujeres tenían las tasas más bajas.

La misma tendencia pero más marcada se presentaba en el municipio de La Paz, aunque existe un amplio debate sobre un subregistro de la población en el último censo nacional (2012)<sup>3</sup> (Cuadros 1 y 2). Entre 1992 y 2001 el crecimiento promedio de la población todavía era de 1,1% anual, para luego tornarse negativo entre 2001-2012; esta evolución es similar entre la población de 15 a 24 años que hacia el final del período disminuye a una tasa conjunta de 1,2% anual<sup>4</sup> (Cuadro 3). Desde entonces, solo la población de 30 años y más siguió aumentando, con fuertes variaciones entre tramos de edad correlativos que, más allá de la calidad de los datos censales, pueden estar asociadas con la intensificación de los procesos migratorios. Además del descenso en la tasa de natalidad y el aumento en la expectativa de vida después de los 60 años, esta evolución se explicaría por el saldo migratorio negativo (interno e internacional) registrado desde la década pasada<sup>5</sup>.

---

3 Al respecto, se puede consultar a Zapata (2011).

4 La disminución del ritmo de crecimiento de la población de 15 a 24 años ya se registraba desde la década de los noventa.

5 Al respecto puede consultarse el Informe de resultados de la Encuesta de Empleo en el Municipio de La Paz, Real Data/CEDLA, 2012.

**Cuadro 1****Tasa de crecimiento de la población urbana nacional, 1992-2012**

Grupos de Edad	Tasa de crecimiento anual promedio					
	1992-2001			2001-2012		
	Población total	Hombres	Mujeres	Población total	Hombres	Mujeres
0 – 4	2,32	2,58	2,04	1,22	1,05	1,40
5 – 9	3,10	3,20	3,00	0,18*	0,14	0,23
10 – 14	3,15	3,13	3,17	0,99	1,10	0,88
15 – 19	3,64	3,80	3,50	2,18	2,29	2,07
20 – 24	4,78	4,93	4,65	2,30	2,53	2,09
25 – 29	3,84	3,97	3,74	2,99	3,18	2,82
30 – 34	3,07	2,96	3,17	3,86	3,99	3,74
35 – 39	3,41	3,23	3,58	3,28	3,49	3,10
40 – 44	4,70	4,40	4,98	2,94	3,01	2,88
45 – 49	4,63	4,65	4,61	3,36	3,27	3,44
50 – 54	5,46	5,64	5,31	4,19	4,15	4,21
55 – 59	5,40	5,96	4,88	4,67	4,45	4,86
60 – 64	2,18	2,34	2,04	5,75	5,64	5,85
65 o más	5,47	5,31	5,59	4,48	4,72	4,30

\* Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, muestran un subregistro de la población en este tramo de edad.

Fuente: Resultados de los Censos de Población y Vivienda 1992-2012. Elaboración propia.

**Cuadro 2****Tasa de crecimiento de la población en el Municipio de La Paz, 1992-2012**

Grupos de Edad	Tasa de crecimiento anual promedio					
	1992-2001			2001-2012		
	Población total	Hombres	Mujeres	Población total	Hombres	Mujeres
0 – 4	-0,41	-0,22	-0,60	-1,81	-1,89	-1,73
5 – 9	0,36	0,54	0,18	-2,64	-2,73	-2,54
10 – 14	0,26	0,27	0,25	-2,06	-1,93	-2,20
15 – 19	0,63	1,13	0,19	-1,33	-0,82	-1,82
20 – 24	1,87	2,00	1,75	-1,23	-0,77	-1,66
25 – 29	1,34	1,43	1,26	-0,43	-0,19	-0,64
30 – 34	0,65	0,52	0,76	0,89	0,98	0,82
35 – 39	0,87	0,56	1,14	0,54	0,59	0,50
40 – 49	2,56	2,23	2,86	0,44	0,32	0,55
50 – 59	3,42	3,66	3,20	1,97	1,71	2,20
60 – 69	0,60	0,07	1,03	3,18	3,35	3,05
70 y más	3,91	3,60	4,16	2,67	2,47	2,82

Fuente: Resultados de los Censos de Población y Vivienda 1992-2012. Elaboración propia.

**Cuadro 3**  
**Población de 15 años y más, y tasas de crecimiento en el Municipio de La Paz por tramos de edad, 1992-2012**

Tramos de edad	Absolutos						Tasa de crecimiento promedio								
	CENSO 1992			CENSO 2001			CENSO 2012			1992-2001			2001-2012		
	Total	Hom- bre	Mujer	Total	Hom- bre	Mujer	Total	Hom- bre	Mujer	Total	Hom- bre	Mujer	Total	Hom- bre	Mujer
<b>Total</b>	<b>479.058</b>	<b>223.033</b>	<b>256.025</b>	<b>554.891</b>	<b>258.234</b>	<b>296.658</b>	<b>580.222</b>	<b>273.080</b>	<b>307.142</b>	<b>1,14</b>	<b>1,15</b>	<b>1,13</b>	<b>-0,30</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,32</b>
15 a 24 años	154.032	70.543	83.489	172.182	81.190	90.992	148.800	74.175	74.625	1,24	1,56	0,96	-1,28	-0,79	-1,74
25 y más	325.026	152.490	172.536	382.709	177.044	205.666	431.422	198.905	232.517	1,82	1,66	1,95	1,05	1,02	1,08

Fuente: Resultados de los Censos de Población y Vivienda 1992-2012. Elaboración propia.

Siguiendo este trayecto, quedó muy lejos la primacía urbana que había ostentado el municipio de La Paz durante décadas, cediendo el paso a los municipios de Santa Cruz de la Sierra y de El Alto. Este último fue creado con base en algunos barrios paceños y tuvo una rápida expansión demográfica desde los años noventa, en parte por el traslado de una parte de la población desde La Paz debido al menor costo de la vivienda y el costo de vida en general. Al ser municipios aledaños, sus vínculos en términos del mercado de trabajo son innegables; se estima que más de 250 mil personas se trasladan diariamente desde El Alto a La Paz por razones laborales y educativas<sup>6</sup>.

Resumiendo, la estructura de edades en el municipio de La Paz tiende a diferenciarse del resto urbano por una población concentrada en las edades con mayor propensión a la actividad económica y adulta mayor. A esto contribuyeron los flujos migratorios campo-ciudad hasta la década de los noventa, momento en el que se reorientaron hacia el municipio de El Alto (Gráficos 1 y 2).

Con esta evolución demográfica, el peso de la población de 15 a 24 años con relación a la población en edad de trabajar (PET) disminuyó desde los noventa hasta representar el 19,4% al final del período, cayendo en dos puntos porcentuales en veinte años. Comparativamente, en América Latina, los jóvenes de 15 a 24 años todavía representan cerca del 25% de la población (OIT, 2006).

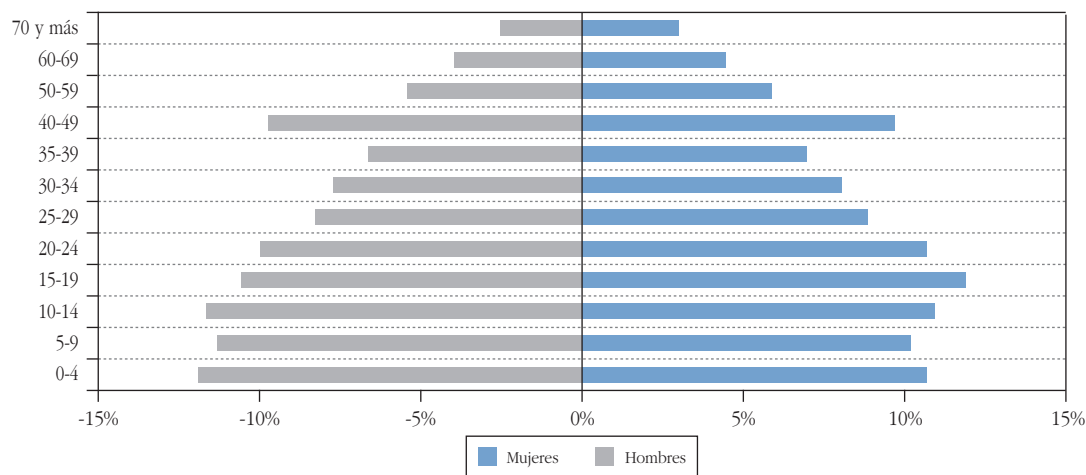
La disminución de la proporción de jóvenes de 15 a 19 años en la PET fue continua, mientras que en el grupo de 20 a 24 años comenzó después del año 2001 y se prolongó hasta el final del período (Gráfico 3).

En cifras absolutas, la población de 15 a 24 años u oferta laboral potencial juvenil, pasó de 154.032 personas en 1992 a 172.182 en 2001 y a 148.800 en 2012. Sin embargo, existe un importante volumen de población joven de los municipios del entorno (cuatro, incluido El Alto), que tienen a la ciudad de La Paz como un espacio priorizado para su inserción laboral, compensando con creces la reducción del tamaño de la cohorte joven residente habitual en La Paz. Observando este fenómeno, así como las variaciones porcentuales y numéricas registradas, se puede concluir que a diferencia de la tendencia latinoamericana, el menor peso de los jóvenes paceños en la PET no tiene la dimensión suficiente como para aliviar la presión que ejercen en el mercado laboral. En todo caso, el tamaño de la población juvenil no sería un problema si la demanda laboral evolucionara al mismo ritmo, algo que está muy lejos de acontecer en La Paz y, en general, en Bolivia.

---

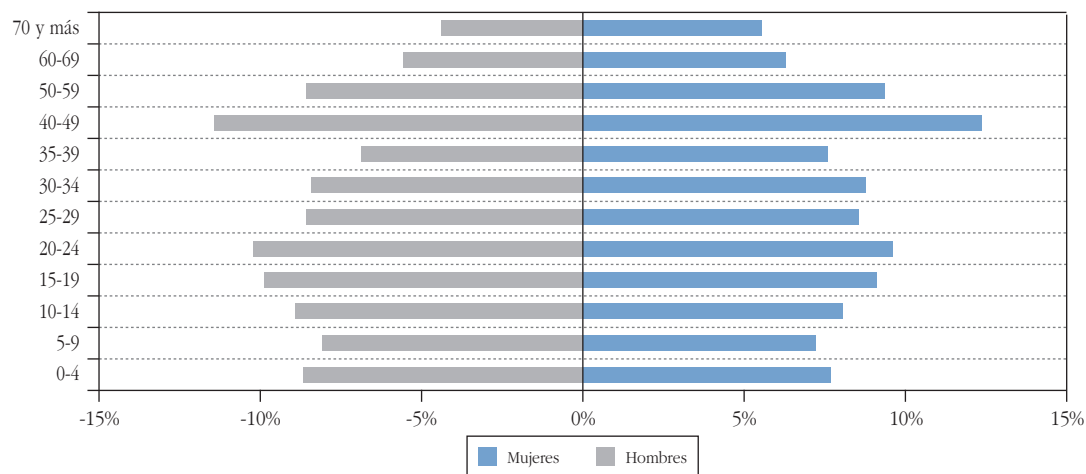
6 Entre las décadas de los sesenta y ochenta, el municipio de La Paz fue el principal centro de destino de los flujos migratorios rurales originados en el resto del departamento. El crecimiento poblacional de El Alto tuvo su origen en estas corrientes migratorias, que gradualmente pasaron a fijar su residencia en esa urbe. Desde la década de los noventa, El Alto pasó a ser una de las ciudades con mayor crecimiento demográfico en el país, mientras que la ciudad de La Paz se estancaba. De ser ciertos los datos del último censo de población (2012), incluso se habría convertido en un municipio expulsor de población.

**Gráfico 1**  
**Pirámide poblacional del Municipio de La Paz, 1992**



Fuente: Censo de Población y Vivienda 1992. Elaboración propia.

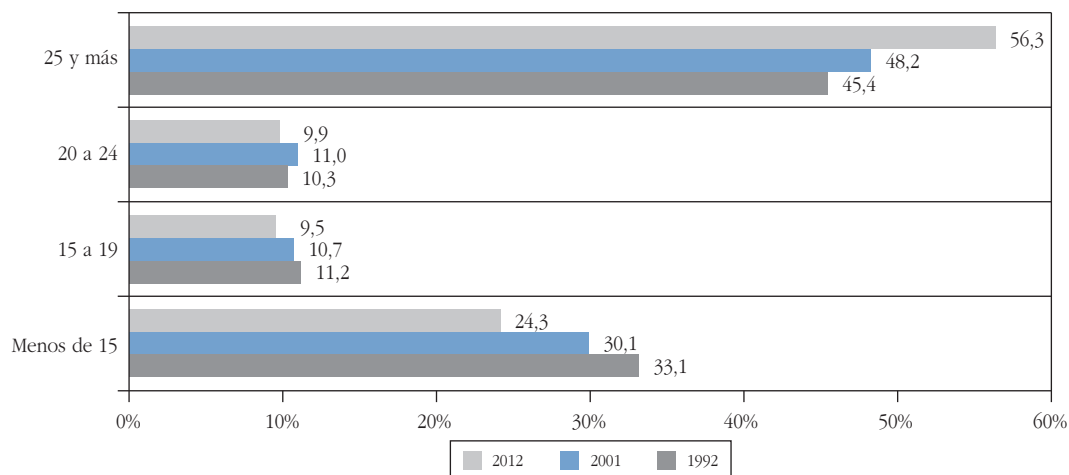
**Gráfico 2**  
**Pirámide poblacional del Municipio de La Paz, 2012**



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2012. Elaboración propia.



**Gráfico 3**  
**Población por tramos de edad, 1992-2012**



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1992-2012. Elaboración propia.

Además del tamaño de la población, el tránsito desde la condición de oferta potencial a oferta laboral efectiva está asociado con las características educativas y sociales de los jóvenes, entre éstas, su perfil educativo y su posición en la estructura de clases.

### ***Perfiles educativos***

Con un índice de masculinidad superior al de la población total, en 2012 había casi un hombre joven por cada mujer (99). Los jóvenes de esta generación y sus familias han realizado una mayor inversión en la educación formal, por la función que se le asigna en los procesos de movilidad social. Sin embargo, hay avances y desigualdades en la situación educativa de los jóvenes. Los avances se refieren a que actualmente permanecen más tiempo en la escuela y tienen mayor escolaridad que los adultos, mientras que persisten desigualdades en el nivel de escolaridad, así como en la calidad de la educación a la que acceden, dependiendo del sexo y el nivel de ingreso de sus hogares.

La escolaridad promedio de los jóvenes aumentó notablemente desde la década de los noventa, destacando los importantes logros educativos alcanzados por las mujeres. En 2012, los adolescentes superaban los 10 años de estudio en promedio y los jóvenes de 20 a 24 una media de 13 años y más —dependiendo de la fuente de datos— siempre por encima del promedio general. En ambos grupos, las mujeres presentan una escolaridad más elevada. Lo cierto es que las nuevas generaciones han estado expuestas a una mayor permanencia en el sistema educativo hasta alcanzar niveles técnico, medio y superior, con una clara disposición para avanzar hacia este último nivel. Además de la mayor cobertura de los servicios educativos (públicos y privados), esta mejora se vincula también con la falta de oportunidades de ocupación

para una fracción importante de la oferta potencial juvenil, que la obliga a permanecer por más tiempo en el sistema educativo como actividad de refugio frente a la desocupación. En el municipio y, en general en Bolivia, esta posibilidad se facilita por el bajo costo e incluso gratuidad de la educación superior en el sistema público.

Sin embargo, si bien la escolaridad media de los jóvenes —medida a través de los años de estudio aprobados— está aumentando, el acceso de los jóvenes a la educación superior todavía es limitado y desigual, lo que se refleja en el grupo de 20 a 24 años cuya escolaridad promedio es apenas 1,5 años superior a la equivalente al bachillerato (Cuadro 4). El hecho es que solo el 55% de este grupo continúa con los estudios superiores (57% de las mujeres), aunque uno de cada cuatro no se había matriculado en 2012 (EH-INE, 2012). Además, persiste una aguda inequidad en contra de los más pobres, quienes tienen menores posibilidades de continuar estudios superiores.

A pesar de que las ventajas asociadas a la obtención de un título universitario (trabajo estable y bien remunerado, entre otras) se han visto disminuir durante el período, lo cierto es que en comparación con las personas que tienen un nivel educativo inferior, los universitarios —en particular los graduados— tienen mayores tasas de participación y ocupación. La mitad de los jóvenes paceños no tienen esta ventaja y deben competir con un enorme porcentaje de adultos con experiencia laboral para el acceso a los puestos de trabajo menos calificados, lo que eleva el riesgo del desempleo juvenil.

**Cuadro 4**  
**Escolaridad según sexo y tramos de edad, 2001-2012**

Escolaridad promedio	15 a 19 años		20 a 24 años		25 y más años		Total
	Hom-bre	Mujer	Hom-bre	Mujer	Hom-bre	Mujer	
Años de estudio (2001)	9,6	9,4	12,0	11,1	11,2	8,9	11,1
Años de estudio (2007)	10,5	10,8	13,4	13,7	13,1	10,9	12,7
Años de estudio (2012 INE)	10,3	10,3	13,0	13,1	13,1	11,1	12,7
Años de estudio (2012 GAMLP)	10,3	10,5	13,3	13,5	13,2	11,7	12,8

Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

La mayor escolaridad se evidencia en todos los grupos sociales, con mayor o menor incidencia en función de la capacidad de las familias para solventar los gastos educativos. Un estudio realizado en el municipio de La Paz en la década pasada encontraba que las mejoras más importantes en la escolaridad se verificaban entre los hogares de las clases empresariales y medias; en menor grado, en hogares de las clases obreras y mucho menos, en los hogares de trabajadores manuales no proletarios que pertenecían a hogares pobres en proporciones mayores (Escóbar, 2008). Las encuestas de hogares reflejan estos diferenciales de escolaridad y su evolución en el tiempo.

En un contexto de acceso desigual a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales. Si la educación está segmentada según condiciones socioeconómicas, el retorno laboral a esa misma educación reproduce también las brechas en el acceso a trabajos de calidad (Cuadro 5). Se consagra así de manera crítica la reproducción intergeneracional de las brechas a lo largo del ciclo de vida (Truco, 2014).

**Cuadro 5**  
**Escolaridad según línea de pobreza de los hogares por tramos de edad, 2001-2012**

Escolaridad promedio	15 a 19 años		20 a 24 años		25 y más	
	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre
Años de estudio (2001)	9,7	9,3	11,8	11,2	12,1	8,3
Años de estudio (2007)	10,8	10,5	14,4	12,0	13,5	9,3
Años de estudio (2012 INE)	10,5	9,9	13,3	12,5	13,0	9,7

Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

En un contexto de lenta expansión de oportunidades ocupacionales y de mejora en el perfil educativo de los jóvenes, opera un proceso de selectividad en el mercado de trabajo a favor de los que han completado la secundaria o la educación superior, incluso para la realización de tareas no calificadas, sin que esto incida significativamente en la disminución del desempleo de los más escolarizados. Como se verá luego, cuando los logros educativos no están acompañados de procesos de cambio estructural de la economía y el mercado de trabajo que sean capaces de dinamizar la demanda de fuerza laboral calificada, el resultado no solamente es la creciente subutilización de la fuerza laboral, sino también un mayor nivel de desempleo “ilustrado”. En la base de esta tensión se encuentra la separación entre los objetivos de las políticas económicas y sociales, como también entre la estructura productiva y el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos en el país, que se han acentuado desde la aplicación de las políticas neoliberales, en 1985.

Otro aspecto destacable es que los jóvenes y sus familias realizan esfuerzos constantes para mejorar sus habilidades para el desempeño laboral a través del aprendizaje de diversos oficios fuera de la escuela, ya sea a través de cursos de corta duración o mediante la práctica en empresas y actividades económicas de la familia.

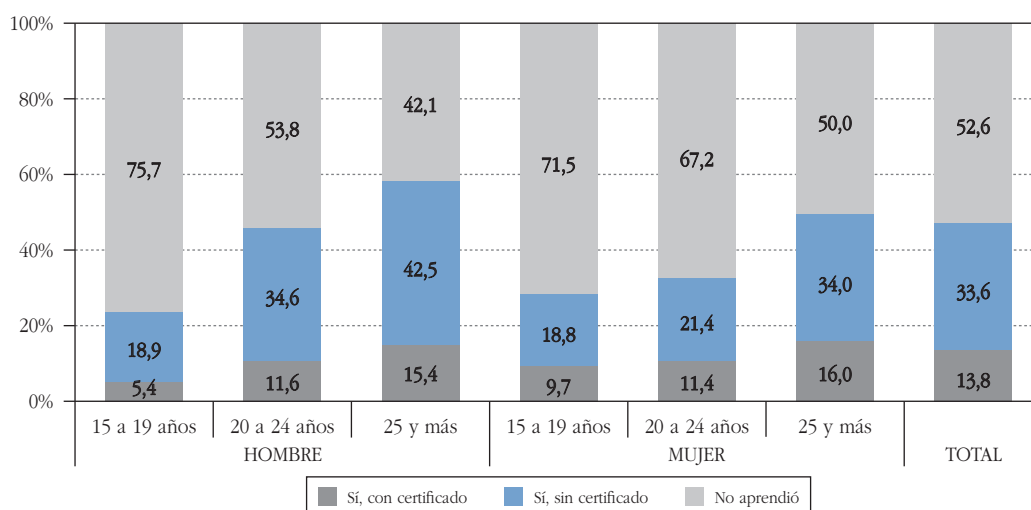
*¿Tienes experiencia laboral?* No, pero he hecho pasantías (hombre de 22 años).

*¿Tienes alguna experiencia laboral?* Sí, en la Alcaldía con una pasantía... ¿Cuál fue tu primer empleo? Mi primer empleo no lo he tenido formalmente simplemente como una pasantía... (mujer de 22 años).

*¿Tienes experiencia laboral? No en una empresa, sino ayudando a mi mamá... Mi mamá vende, trae cosas, me gusta vender en mis tiempos libres. ¿Y estás trabajando actualmente con ella? Sí (mujer de 18 años).*

En 2012, uno de cada cuatro adolescentes hombres y alrededor de la mitad de los jóvenes de ambos sexos (20 a 24 años) declaraba haber aprendido algún oficio aunque la mayoría sin certificación. En esta formación predominaba el aprendizaje en la práctica antes que la asistencia a centros de capacitación. Entre las mujeres, la proporción que accede a la formación certificada es todavía más limitada y disminuye entre los 20 y 24 años. En realidad, son los adultos quienes en mayores proporciones han mejorado sus destrezas para el desarrollo de algún oficio, ya sea por el aprendizaje práctico o por medio de cursos de formación certificados (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Población que aprendió un oficio fuera de la escuela según tramos de edad y sexo, 2012**



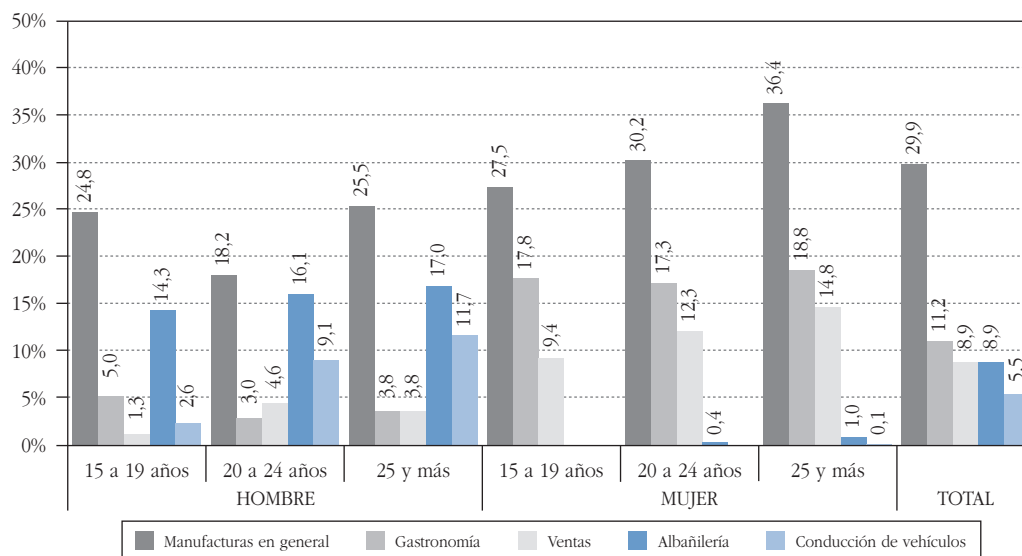
Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

En cuanto a los oficios aprendidos por los jóvenes y adultos destacan algunos asociados con las actividades manufactureras, gastronomía, ventas, albañilería y conducción de vehículos; es decir, los que se aprenden generalmente en la práctica del trabajo y con estereotipos de género donde los oficios de gastronomía y de ventas están asociados casi exclusivamente con las mujeres (Gráfico 5).

Por otra parte, llama la atención que la mayoría de las personas que reportan haber realizado cursos de capacitación no trabajen en los oficios que aprendieron; solo entre los hombres de 20 y 24 años, se encuentra que por lo menos la mitad aprovecha las nuevas habilidades y destrezas adquiridas para vincularse o permanecer en el mercado laboral. En cambio, los esfuerzos de formación técnica que realizan los adolescentes, sobre todo las mujeres, no tienen una retribución correspondiente en

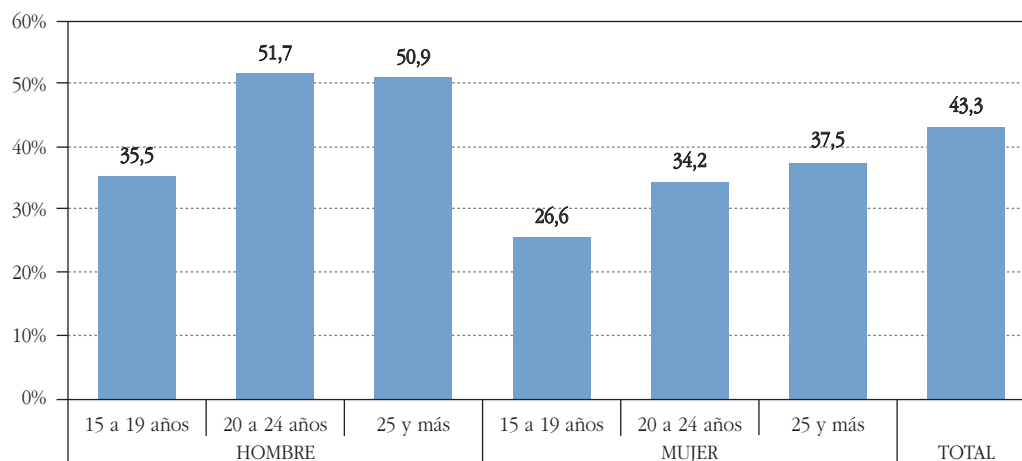
el mercado de trabajo. Ambas situaciones están correlacionadas, puesto que frente a una abundante oferta laboral joven, la demanda se dirige prioritariamente a los que se consideran más productivos (20 a 24 años), sin que esto signifique un cambio en las condiciones de trabajo que se les ofrece (Gráfico 6).

**Gráfico 5**  
**Principales oficios aprendidos fuera de la escuela según tramos de edad y sexo, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

**Gráfico 6**  
**Población que trabaja en el oficio aprendido fuera de la escuela, según tramos de edad y sexo, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

## ***Heterogeneidad social de los jóvenes***

Una característica de los jóvenes en el municipio es su mayor presencia relativa en los hogares pobres e indigentes, en los cuales la tasa de natalidad disminuye a un ritmo más lento. En 2012, uno de cada tres jóvenes pertenecía a hogares en situación de pobreza y esta proporción aumentaba a 36% entre los adolescentes; en este último grupo, cerca del 15% vivía en la indigencia. Éste es otro aspecto importante a considerar en el análisis de la situación laboral de la juventud (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Jóvenes según línea de pobreza del hogar, 2012**

Línea de pobreza	Total	Tramos de edad		
		15 a 19	20 a 24	25 y más
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
No pobre	71,1	63,8	68,9	72,7
Pobre	19,3	21,5	21,4	18,5
Pobre extremo	9,6	14,7	9,6	8,8

Fuente: EH-INE, 2012. Elaboración propia.

## **Tendencias de la participación laboral de los jóvenes**

La tasa global de participación laboral<sup>7</sup> en el municipio de La Paz alcanzó su nivel máximo en momentos de crisis económica (2001) y desde entonces experimentó un descenso hasta el final del período en todos los grupos de edad, con una mayor proporción entre los jóvenes. En 2012, dos tercios de la población en edad de trabajar estaban ocupados o buscaban activamente un trabajo, es decir, eran parte de la población económicamente activa (PEA).

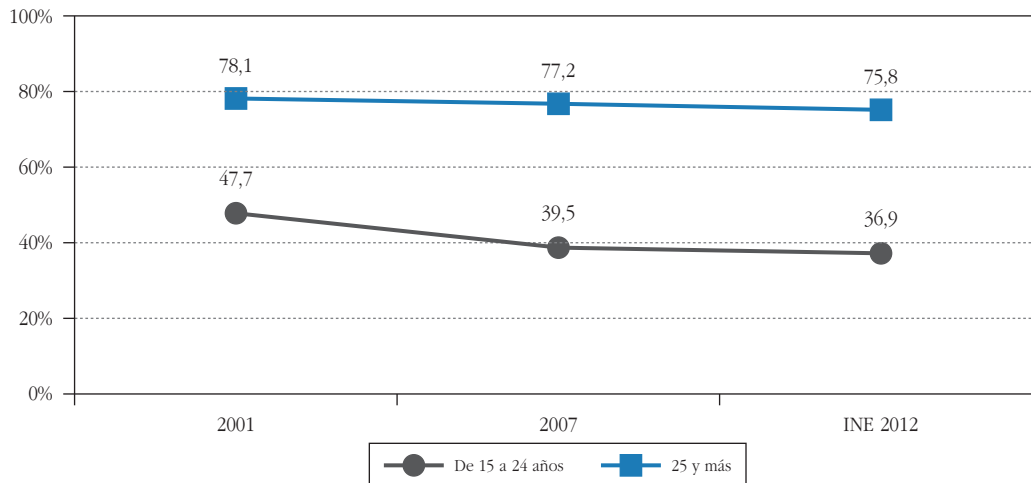
En el momento de crisis económica, el desempleo afectaba principalmente a los jefes de hogar, lo que llevó a la movilización de trabajadores adicionales de los hogares a fin de asegurar un cierto umbral de ingresos para la subsistencia, entre éstos las mujeres y los jóvenes cuyos niveles de concurrencia a la actividad económica superaron ampliamente a los observados en la década de los noventa, como se explica en el *Dossier estadístico de empleo La Paz* (CEDLA, 1997).

Al comparar la tasa de actividad conjunta de los jóvenes (15 a 24 años) respecto a la tasa de los adultos, es notable la brecha que los separa en su relación con el mercado de trabajo y su persistencia en un contexto de elevado crecimiento económico. En 2012, solo uno de cada tres jóvenes participaba en el mercado laboral, lo que revela un fuerte descenso respecto a los períodos anteriores. Por su parte, tres de cada cuatro adultos, un poco menos que antes, eran activos (Gráfico 7).

7 La tasa de participación global mide la relación entre la población económicamente activa (ocupada más desocupada) y la población en edad de trabajar (15 años y más).

## Gráfico 7

### Tasa de participación laboral jóvenes y adultos, 2001-2012



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

Estas enormes diferencias se explican tanto por el mayor esfuerzo que hacen las familias para asegurar la asistencia escolar y la prolongación de los años de estudio entre los jóvenes, como por el efecto desaliento, que los lleva a refugiarse nuevamente en el sistema educativo cuando enfrentan dificultades para encontrar trabajo. Estos comportamientos se ven facilitados por la disminución del desempleo entre los jefes de hogar y la mejora relativa de los ingresos familiares, entre la población de los quintiles medios y altos de la distribución.

En la evolución de la tasa de participación de los jóvenes, se encuentran diferencias importantes dependiendo de la edad. Superado el momento de crisis, el grupo de 15 a 19 años disminuyó progresivamente la presión en el mercado de trabajo hasta llegar a una tasa del 20,7% en 2012. El descenso fue menos pronunciado en el grupo de 20 a 24 años por su mayor propensión a permanecer en la actividad luego de haber iniciado su vida laboral; ese mismo año, se registró una tasa de participación cercana al 52%, más del doble en comparación con los adolescentes, pero que todavía está lejos de la que alcanzan los adultos (75,8%) (Gráfico 8).

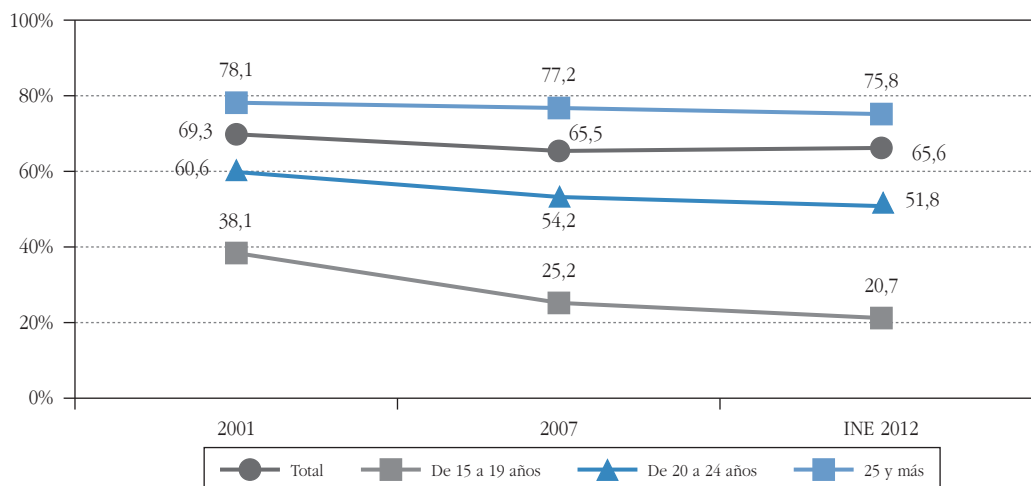
Al comparar estos niveles de participación con los que registran otros países latinoamericanos, se verifica la limitada capacidad de la economía del municipio para generar empleos suficientes para los jóvenes<sup>8</sup>, aun en un escenario de disminución de su peso demográfico. En 2012, en un conjunto de 12 países, la tasa de participación promedio de los jóvenes de 15 a 24 años en las áreas urbanas llegaba al 49,2%, cerca de 13 puntos porcentuales por encima de la observada en el municipio paceño. En cambio, la tasa regional entre los adultos era inferior en más del 10% (CEPAL/OIT, 2012). Estos datos sugieren, por un lado, la existencia de discriminación en contra del empleo de los jóvenes; es decir, en un contexto de bajos salarios mínimos y

8 Esta característica es compartida por todos los municipios urbanos del país.

medios para la mayor parte de los trabajadores, la demanda laboral se dirige hacia los adultos que son portadores de experiencia. Por otro, reflejan la desprotección social en el trabajo: los adultos trabajan de por vida cuando no cuentan con una pensión de vejez, un problema que en Bolivia afecta al 78% de las personas de 60 años y más.

### Gráfico 8

#### Tasa de participación laboral por tramos de edad, 2001-2012



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

Al desagregar la tasa de participación en sus componentes (tasa de ocupación y tasa de desempleo<sup>9</sup>), la tendencia apoya la hipótesis del desaliento y/o las dificultades que enfrentan los jóvenes para el acceso al empleo para explicar la menor presión que ejercen sobre el mercado laboral, en particular, en la fase de crecimiento económico. En efecto, el descenso en la tasa de actividad en el tramo de 15 a 24 años estuvo primero acompañado de una fuerte reducción de la tasa de ocupación y luego de su estancamiento. De esta manera, solo el 33% de los jóvenes activos contaba con una ocupación en 2012. A la caída en la tasa de ocupación le siguió después, en un primer momento, un aumento en el desempleo; luego, con una tasa de ocupación estancada, se evidenció una caída de la tasa de desempleo hasta la mitad (7,9%)

La caída simultánea de la ocupación y el desempleo de los jóvenes al final del período (2012) remite a su retiro de la actividad económica, es decir al paso a la inactividad tanto desde la ocupación como desde el desempleo. En una etapa de alto crecimiento económico, este comportamiento refleja la falta de fuentes de trabajo y/o su discriminación en el mercado laboral, por cuanto, a diferencia de los jóvenes, los

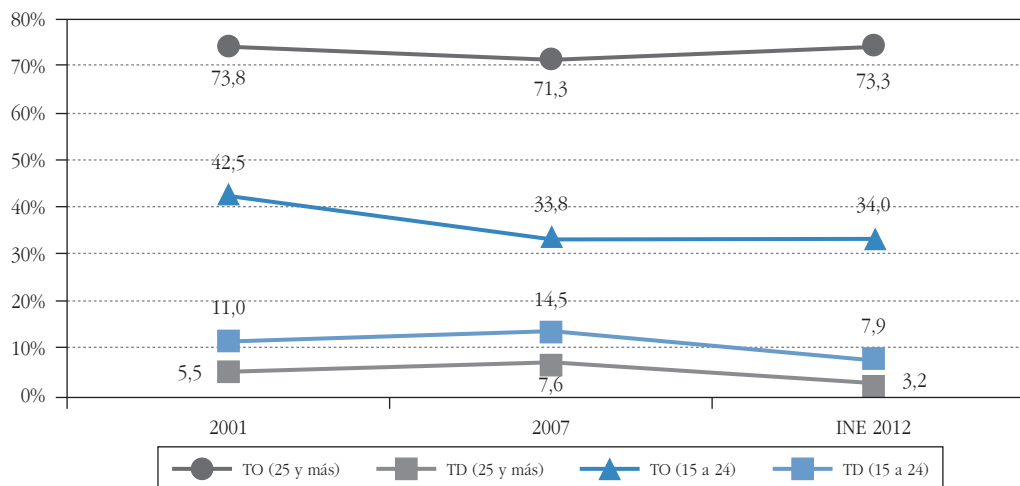
9 La tasa de ocupación es la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar, la tasa de desempleo es la relación entre la población desocupada y la población económicamente activa (ocupada y desocupada).



adultos pudieron mejorar su nivel de ocupación y redujeron su nivel de desempleo (Gráfico 9).

### Gráfico 9

#### Tasa de ocupación y desempleo por tramos de edad, 2001-2012



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

Mientras el tránsito de los jóvenes de la ocupación al desempleo difiere en los distintos momentos del período, atenuándose hacia el final, ocurre lo mismo con el paso desde el desempleo a la inactividad. Expresando el deterioro de su situación laboral, en la fase de recuperación del crecimiento económico (2007) aumentaron el desempleo y la inactividad juvenil; por su parte, en la fase de alto crecimiento económico, disminuyó el desempleo pero siguió aumentando la inactividad, que no es otra cosa que el desaliento frente a la imposibilidad de acceso a una ocupación. Entonces, cuando se trata del empleo juvenil, se está frente a un problema de acceso y no solamente de calidad. El crecimiento económico con insuficiente creación de empleos se refleja también en el aumento de la tasa de inactividad de los adultos que repercute en la disminución de su tasa de desempleo, creando la ficción de una mejora general del empleo en el municipio (Gráfico 10).

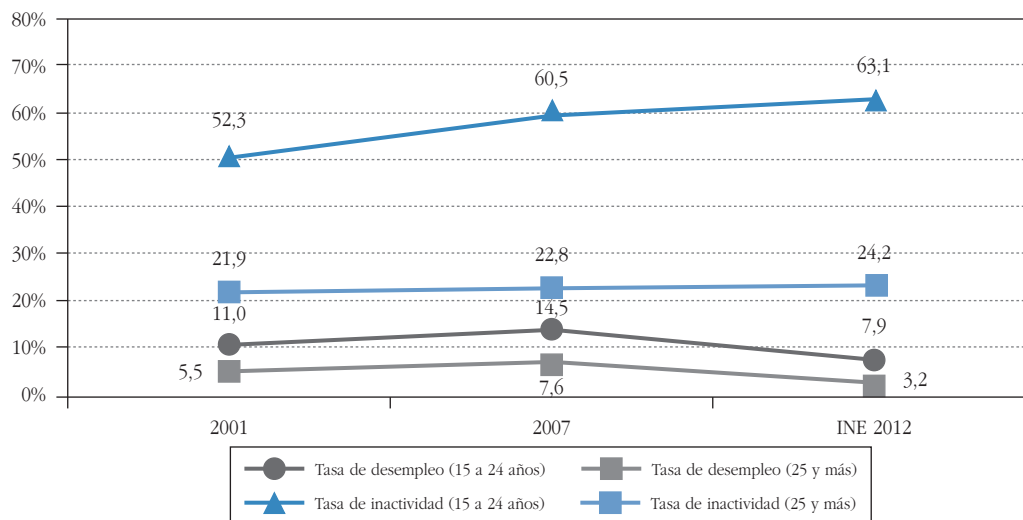
Con todo, es importante anotar que el comportamiento descrito entre los jóvenes oculta diferencias dependiendo del tramo de edad; mientras los adolescentes tienen mayor propensión a retraerse de su participación en la actividad económica, entre los jóvenes de 20 a 24 años, una parte se retira temporalmente, pero la otra sigue buscando una ocupación, lo que lleva a que sus niveles de participación disminuyan más lentamente (Gráficos 11 y 12).

A partir de esta primera aproximación se puede afirmar que la presión desde la oferta de trabajo tiende a disminuir, pero no necesariamente a causa del menor tamaño de la cohorte joven en la PET, sino sobre todo por el retiro temporal o postergación del ingreso al mercado laboral entre los adolescentes, lo que repercute en

el descenso de la tasa promedio del grupo de 15 a 24 años. Siguiendo estos caminos, los jóvenes representaban el 15% de la PEA del municipio paceño en 2012, 4% eran adolescentes (muy por debajo de su peso en la PET) y 11% jóvenes entre 20 y 24 años (por encima de su peso en la PET).

**Gráfico 10**

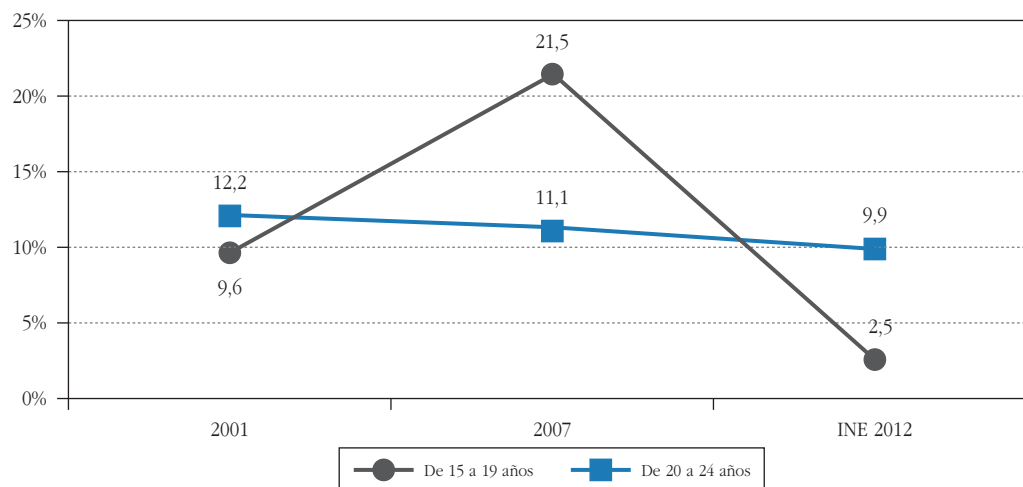
**Tasa de desempleo e inactividad por tramos de edad, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

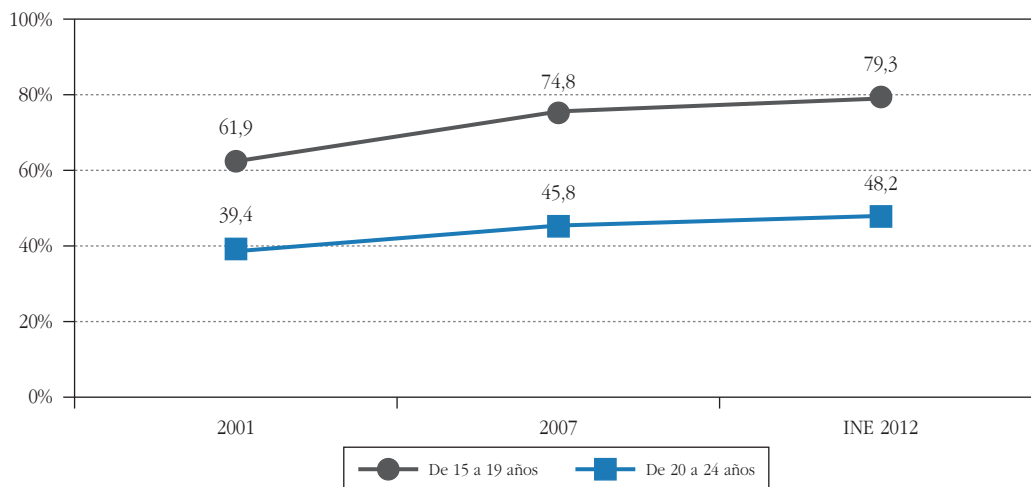
**Gráfico 11**

**Tasa de desempleo por tramos de edad, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Gráfico 12**  
**Tasa de inactividad por tramos de edad, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

### ***Participación por sexo***

En todos los momentos, la tasa de participación juvenil es mayor entre los hombres que entre las mujeres; en la desagregación por tramos de edad se advierte que la diferencia a favor de los hombres no fue muy significativa entre los jóvenes de 20 a 24 años durante todo el período; en cambio entre los adolescentes, las mujeres exhiben tasas más altas de participación hasta 2007, para luego ubicarse por debajo de la tasa masculina. La caída es tan fuerte que un análisis detallado llevó a concluir que se debe a problemas en la calidad de los datos antes que a un comportamiento real.

En efecto, la información oficial para 2012 estaría subestimando el componente de mujeres jóvenes desocupadas en la PEA<sup>10</sup>, lo que se pudo verificar con los datos de la EE-GAMLP, 2012 levantada ese mismo año. De acuerdo con esta última información, la tasa de las adolescentes habría permanecido en un nivel similar al de la fase anterior (Gráficos 13 y 14).

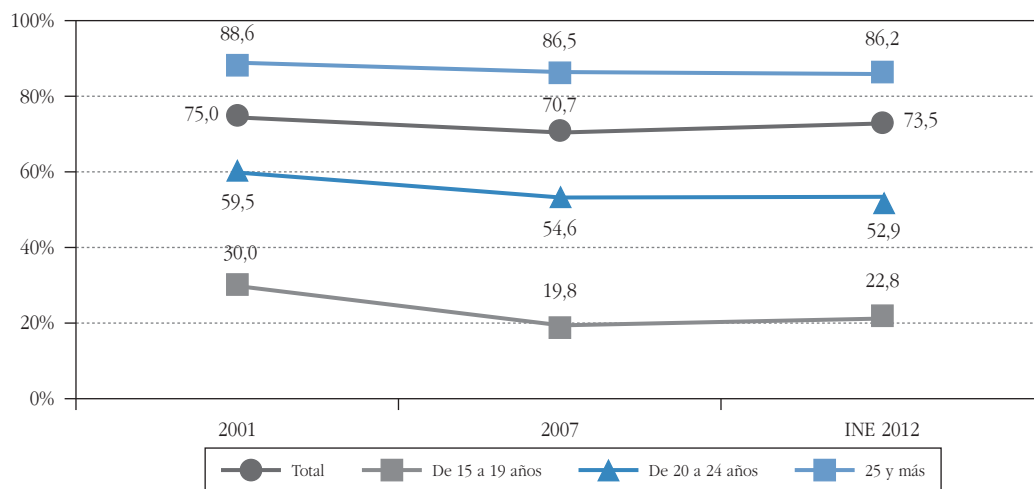
### ***Participación y asistencia escolar***

Las tasas de participación de los jóvenes presentan variaciones importantes en función de la asistencia escolar. Con excepción de lo que acontecía en 2001 cuando se vieron en la necesidad de trabajar para compensar la caída de los ingresos familiares, los jóvenes que asisten al sistema escolar tienden a retraer su participación en la actividad económica y esto ocurre entre los hombres y las mujeres (Gráfico 15).

<sup>10</sup> No se registran casos de mujeres desempleadas en la muestra de la encuesta de hogares para el tramo de 15 a 24 años.

**Gráfico 13**

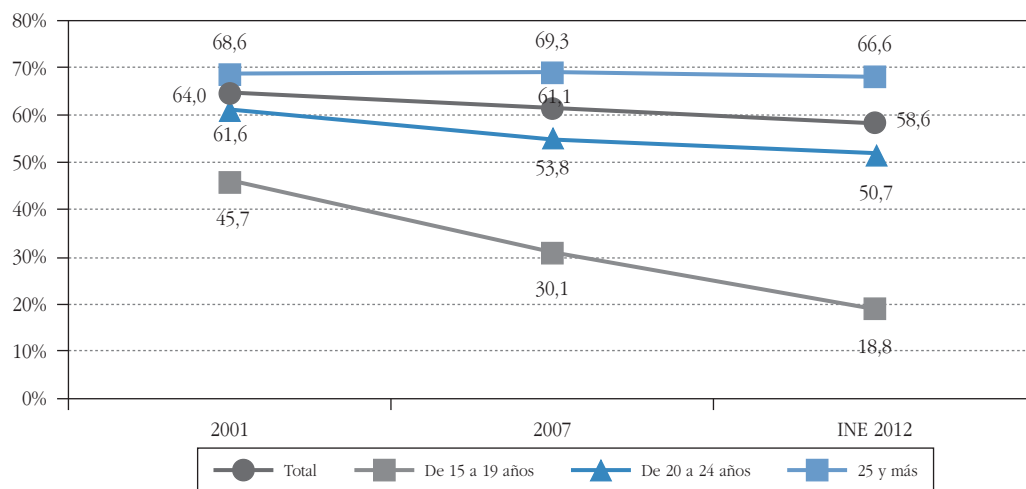
**Tasa de participación de la población masculina 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Gráfico 14**

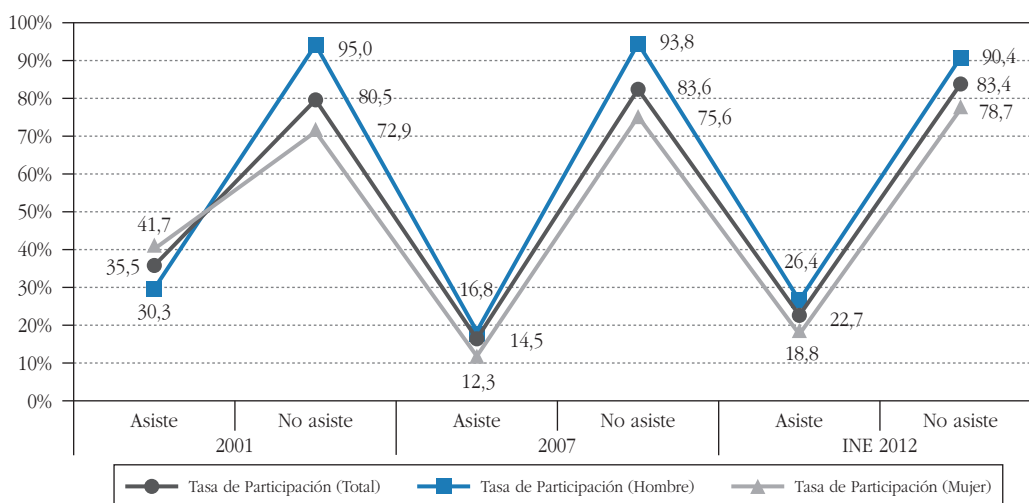
**Tasa de participación de la población femenina 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Gráfico 15**

**Tasa de participación y asistencia escolar de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

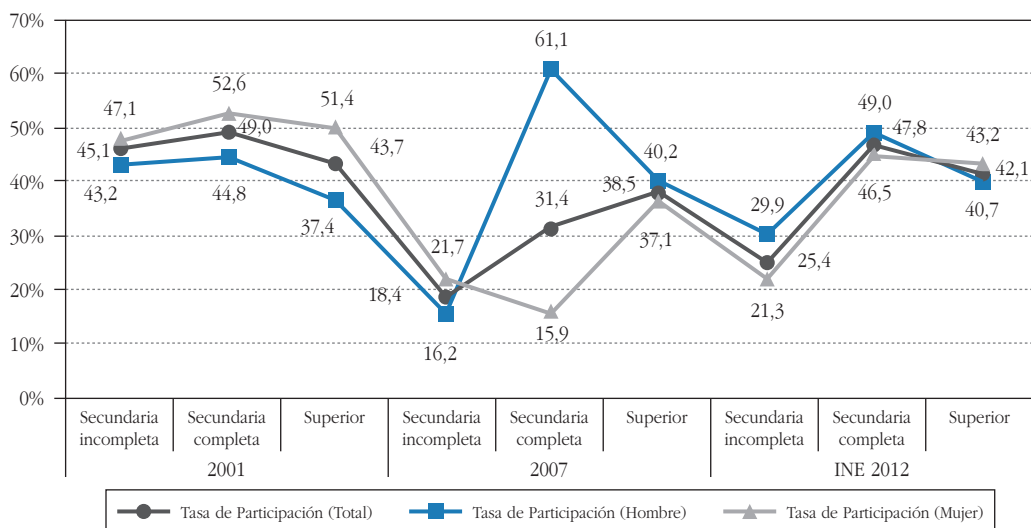
En cuanto a las tasas de participación por nivel educativo, a medida que se recupera el nivel de crecimiento económico son los jóvenes que han alcanzado el bachillerato los más proclives a la participación laboral, seguidos de los que tienen educación superior completa e incompleta. Este comportamiento refleja la preferencia de los empleadores por la contratación de los jóvenes más escolarizados, incluso para puestos de trabajo que por su carácter rutinario y repetitivo requieren de trabajadores menos calificados. Esta política se encuentra facilitada por la posibilidad que existe de pagar bajos salarios (incluso por debajo del salario mínimo nacional) y eludir la cobertura de los beneficios sociales, en un contexto en que la política salarial y la falta de fiscalización en el cumplimiento de las normas laborales favorecen ampliamente a la ganancia capitalista (Gráfico 16).

***Participación y línea de pobreza***

En la experiencia latinoamericana, la tasa de desempleo juvenil muestra una correlación negativa con la situación socioeconómica de los hogares a los que pertenecen. Por definición, la pobreza por ingresos está asociada a las dificultades de acceso al mercado laboral, por eso no resulta sorprendente que las tasas de participación que registran los jóvenes de los hogares pobres sean las más bajas, en particular entre las mujeres. Solamente en la fase de crisis los jóvenes en situación de pobreza presentaron tasas superiores, en estrecha relación con su inserción predominante en actividades de corte familiar antes que en empleos asalariados (Gráfico 17).

**Gráfico 16**

**Tasa de participación y nivel de educación<sup>/1</sup> de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012**

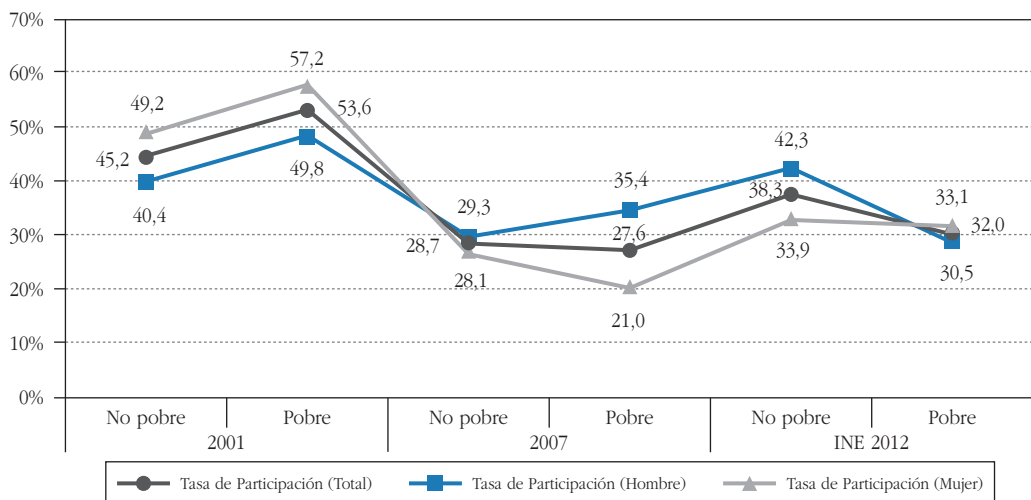


/1 No incluye la información del nivel primario debido al número reducido de casos.

Fuente: HH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Gráfico 17**

**Tasa de participación y línea de pobreza de la población joven de 15 a 24 años, según sexo, 2001-2012**



Fuente: HH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Transiciones en la condición de actividad**

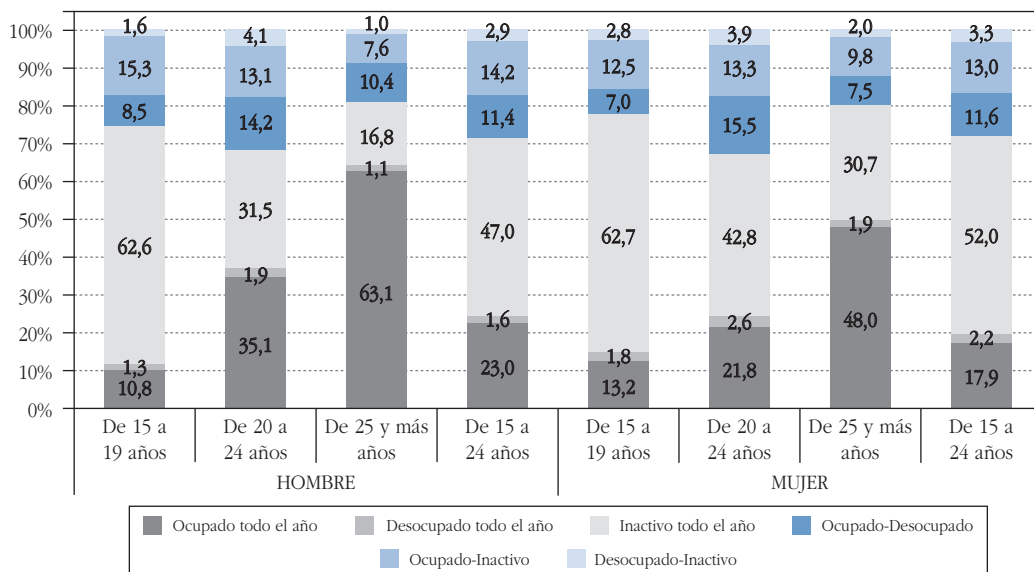
Es importante recordar que la noción de condición de actividad remite a flujos constantes de la PET entre distintas situaciones con relación al mercado laboral. En la encuesta de empleo del municipio se hizo una aproximación en torno a estas

transiciones tomando como referencia el año transcurrido entre el momento de la encuesta (junio a septiembre y el mismo mes del año anterior, 2011).

Con relación a los jóvenes, se pudo constatar lo siguiente: *i)* solo el 42% de los que estaban ocupados en el momento de la encuesta permaneció como tal durante todo el año; el resto tuvo transiciones desde la ocupación hacia la inactividad, más que desde la ocupación hacia el desempleo. Por eso muchas veces una menor tasa de desempleo no significa necesariamente una mejora de la tasa de ocupación; *ii)* solo una parte de los que se hallaban desocupados en el momento de la encuesta permaneció como tal todo el año, el resto había transitado con frecuencia entre la ocupación, el desempleo y la inactividad; *iii)* a su vez, los que se declararon como inactivos presentaban mayor permanencia como tales, pero también se desplazaron por momentos hacia la ocupación y, con menor frecuencia, al desempleo.

Se debe destacar que en estas transiciones las mujeres son las que menos permanecen ocupadas todo el año, registrando tránsitos hacia la inactividad y el desempleo, pero también desde la inactividad al desempleo; son también las que en mayor porcentaje permanecen inactivas todo el año. A diferencia de las mujeres, los hombres presentaban un flujo más intenso entre ocupación y desempleo. Por último, es importante mencionar que estas dinámicas en la condición de actividad son intensas hasta los 35 años, mientras que solo aparecen atenuadas a partir de esa edad. Esto da cuenta de la incertidumbre en la que transcurre la vida laboral de una fracción importante de los trabajadores del municipio, debido a la magnitud que adquieren las inserciones ocupacionales temporales y precarias. En este recorrido, el tránsito hacia situaciones de desempleo e inactividad forzosa por la falta de oportunidades ocupacionales es más visible entre los jóvenes (Gráfico 18).

**Gráfico 18**  
**Transiciones ocupacionales de la población por tramos de edad y sexo, 2012**



Resumiendo, con las tasas de participación reportadas en las encuestas de hogares, se observa que los jóvenes no solamente disminuyeron su peso en la PET, sino también en la fuerza laboral (PEA) entre cinco y dos puntos porcentuales dependiendo de la fuente. Con esto, pasan a representar como máximo el 18% de la fuerza laboral al final del período. Este descenso se verifica también en el porcentaje de jóvenes ocupados, con variaciones en el tiempo, hasta estabilizarse en torno al 15% de la población ocupada. En cambio, siguieron conformando un tercio de los desocupados y posiblemente algo más según la encuesta de empleo del gobierno municipal realizada en 2012<sup>11</sup> (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Jóvenes como porcentaje de la población según condición de actividad, 2001-2012**

	Año	PET	PEA	OCUP	DESOCUP
15 a 24 años	2001	29,0	20,0	19,1	33,4
	2007	28,2	14,1	11,8	35,9
	2012 (INE)	26,2	14,7	14,1	30,0
	2012 (GAMLP)	26,1	17,7	15,5	37,4
25 y más	2001	71,0	80,0	80,9	66,6
	2007	71,8	85,9	88,2	64,1
	2012 (INE)	73,8	85,3	85,9	70,0
	2012 (GAMLP)	73,9	82,3	84,5	62,6

Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

La disminución del peso de los jóvenes en la ocupación total es más acentuada que su disminución en la PEA y puede ser observada a través del índice de inserción relativa<sup>12</sup>. En el municipio de La Paz, este índice es superior a la unidad y creciente solo para los mayores de 25 años (1,03). Lo anterior refleja que hay mayores oportunidades de inserción laboral para los adultos que para los jóvenes (0,96). Si se considera como fuente a la encuesta de empleo del municipio, incluso se observa que la selectividad en contra de la contratación de los jóvenes aumentó en el período reciente, dado que el índice desciende a 0,88 (2007- 2012)<sup>13</sup>.

11 La medición del desempleo es muy sensible a la época del año en que se levantan las encuestas de hogares. Como también fue destacado por la OIT, encontramos que el resultado es distinto si se aplican en junio o julio (EE-GAMLP, 2012) en comparación con noviembre (INE), cuando más personas realizan cualquier actividad económica para procurarse un ingreso. Por esta razón y, atendiendo al mayor tamaño de la muestra de la encuesta municipal, se puede afirmar que la proporción de jóvenes desocupados está más cerca del 40% que del 30% del total.

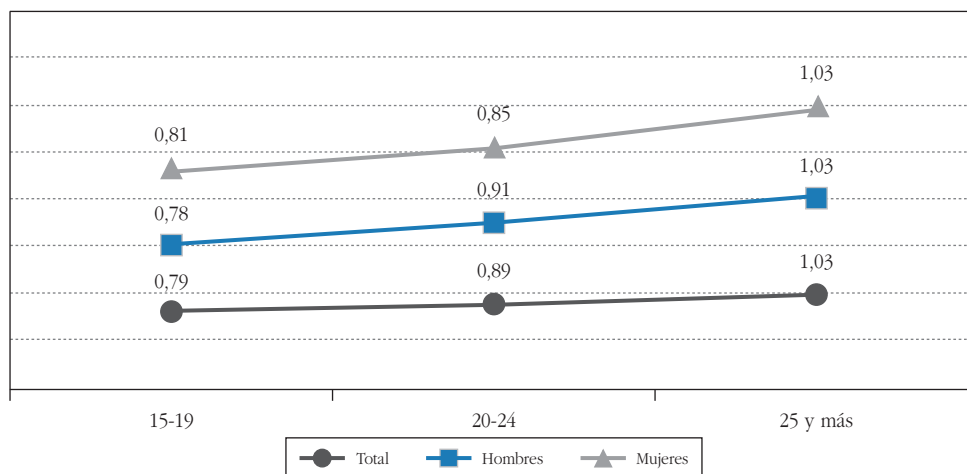
12 El índice de inserción relativa es la relación entre la participación en la ocupación total y la participación en la PEA total para cada grupo de edad de la población (POi en % / PEAi en %). Una relación superior a 1 indica que el grupo etario tendría una mayor facilidad de inserción en relación al promedio y una relación creciente en el tiempo, mostraría un aumento de la demanda relativa para ese grupo etario en desmedro de otros.

13 Considerando que el margen de error de esta encuesta es menor cuando se diferencia a los jóvenes de los otros ocupados, es previsible que este dato refleje mejor la realidad.



Desagregando el índice por grupos específicos de edad y sexo en 2012, se encuentran diferencias en las posibilidades de inserción laboral entre los mismos jóvenes y de éstos en relación con los adultos. Considerando al conjunto de los ocupados, son los adultos, seguidos a gran distancia por los jóvenes de 20 a 24 años, los que presentan los mejores índices de inserción relativa, sin diferencias por sexo. Visto el índice dentro de los grupos de edad, se encuentra que son las mujeres entre 15 y 19 años y los hombres entre 20 y 24 años los que tienen más facilidades relativas de inserción, mientras que las opciones siempre son mayores para los adultos de ambos sexos. En el caso de las adolescentes, esto obedece a su participación en actividades económicas familiares (Gráfico 19).

**Gráfico 19**  
**Índice de inserción relativa por edad y sexo, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### Desempleo juvenil y factores explicativos

La población desocupada total en el municipio era de 18.410 personas según la información del INE en el mes de noviembre de 2012 y de 45.572 personas entre junio y julio de ese mismo año, con los mismos criterios de medición (EE-GAMLP, 2012)<sup>14</sup>. Si bien estas diferencias son habituales entre fines de año y el resto de los meses (OIT, 2013), hay razones para suponer que las diferencias también pueden atribuirse al levantamiento de datos, así como al tamaño de la muestra<sup>15</sup>. Los jóvenes desocupados eran 5.528 (INE) y 17.055 (EE-GAMLP, 2012). En este análisis se ha optado por utilizar los datos de la EE-GAMLP y su comparación con años anteriores. Solo para fines

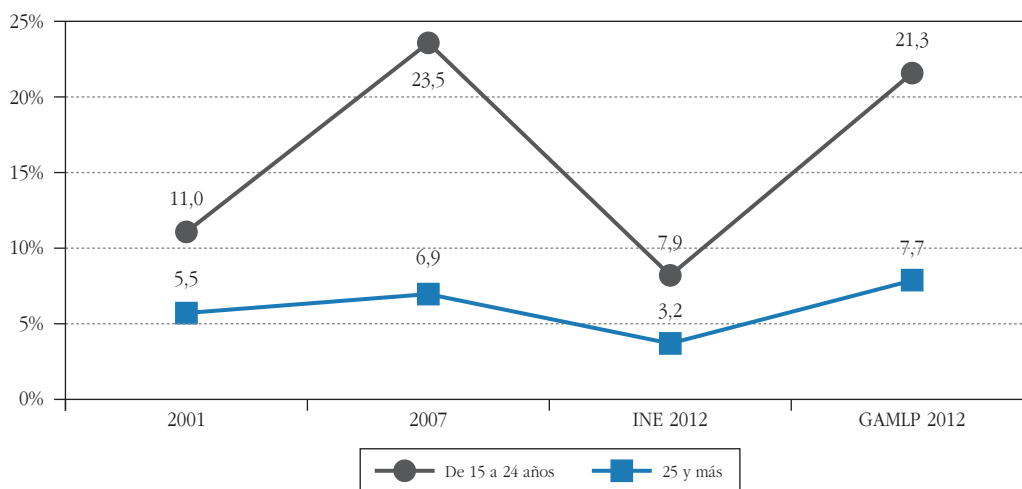
<sup>14</sup> La población desocupada se define como aquella que no trabajó, estaba disponible para hacerlo y buscó activamente una ocupación durante las últimas cuatro semanas.

<sup>15</sup> Como se mencionó anteriormente, no se registran mujeres desocupadas en el grupo de jóvenes y su número es extremadamente reducido entre los hombres adolescentes. La muestra de hogares en el INE era de 340 hogares para el municipio paceño y en el estudio del gobierno municipal (EE-GAMLP, 2012) aumentaba a tres mil hogares.

ilustrativos de las diferencias encontradas se mantienen los indicadores del INE en los gráficos. La tasa global de desempleo abierto (TD) entre las personas de 15 años y más llegaba al 10,1% en 2012, un nivel relativamente alto comparado con el que reportan encuestas similares para otras ciudades capitales del país y también con los niveles recientemente registrados en otras capitales latinoamericanas. El nivel de la tasa de desempleo depende básicamente de la dinámica de las actividades económicas intensivas en mano de obra y de su capacidad para generar eslabonamientos con el resto de los sectores de actividad. En consecuencia, ese año la TD reflejaba que la economía del municipio no estaba generando una suficiente cantidad de empleos, al menos para los jóvenes y las mujeres.

En efecto, el desempleo juvenil (15 a 24 años) fue aumentando dramáticamente con el tiempo; en 2012 la tasa llegaba al 21,3%, casi el triple comparado con los adultos. La misma relación se verificaba el 2007, mientras que el 2001, por el efecto de la crisis, el empleo de los adultos era solo dos veces mayor (11%). Así, la tendencia al mayor desempleo juvenil observada en otros contextos urbanos también está presente en La Paz. La evolución del desempleo se muestra en el Gráfico 20.

**Gráfico 20**  
**Tasa de desempleo, según tramos de edad, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

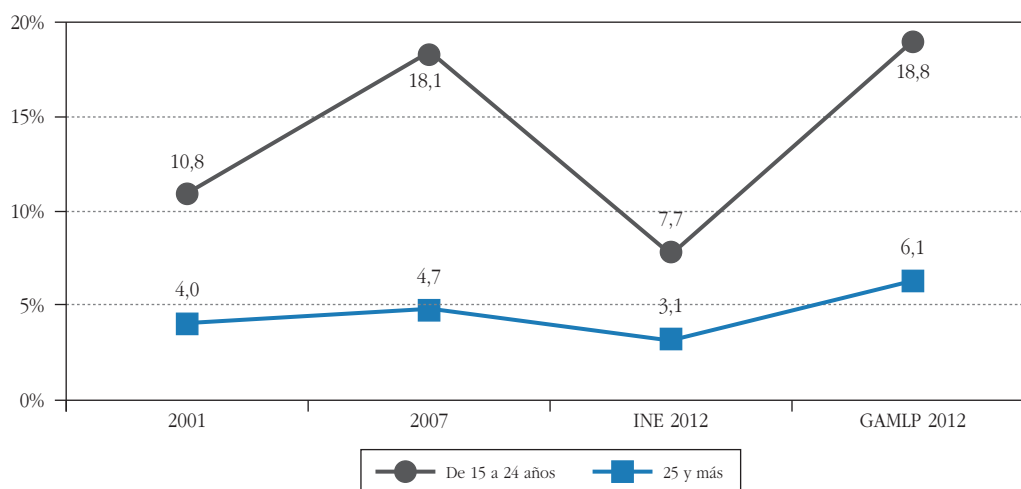
El desempleo por lo general afecta más a las mujeres. Así, por ejemplo, llegaba a una tasa global promedio de 14,1% en 2012, más de tres puntos por encima del nivel que presentaban los hombres. Esto muestra la persistencia de un patrón de segregación de las mujeres en el acceso a empleos asalariados y su concentración en empleos temporales donde la rotación laboral es elevada.

Las mujeres entre 15 a 24 años también presentan tasas de desempleo que superan ampliamente a las que registran los hombres (24,4%) y casi triplican las que exhiben

las mujeres adultas<sup>16</sup>. Ésta es una característica que se repite en todas las ciudades del país y se agrava en los últimos años; sin embargo, aparece como un problema de primer orden en el municipio de La Paz por la concentración de la población más escolarizada en el grupo de 15 a 24 años. En relación con su juventud, la mayoría de los desocupados son miembros secundarios de los hogares (no jefes de hogar) que pueden darse el lujo de estar desocupados porque tienen menores responsabilidades familiares, pero esta ventaja tiene un límite después de los 20 años (Gráficos 21 y 22).

**Gráfico 21**

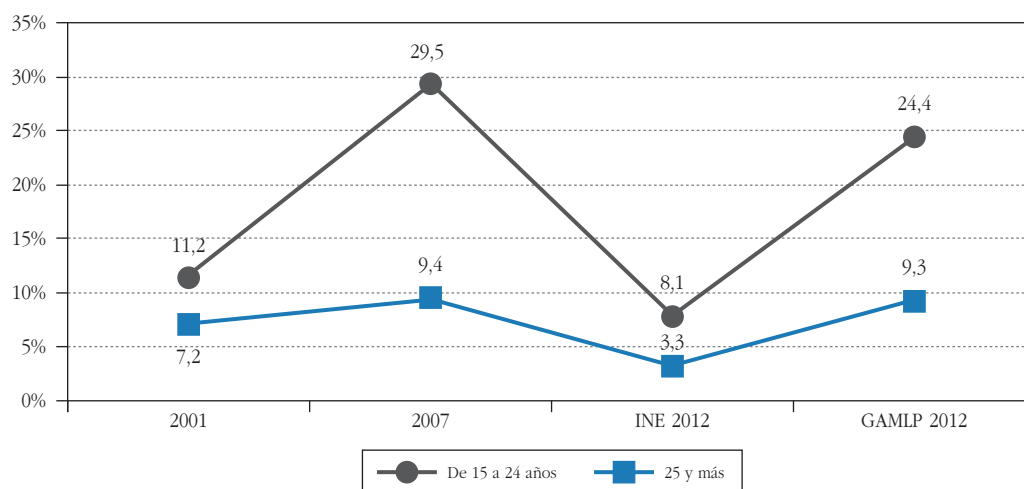
**Tasa de desempleo de la población masculina, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

**Gráfico 22**

**Tasa de desempleo de la población femenina, 2001-2012**



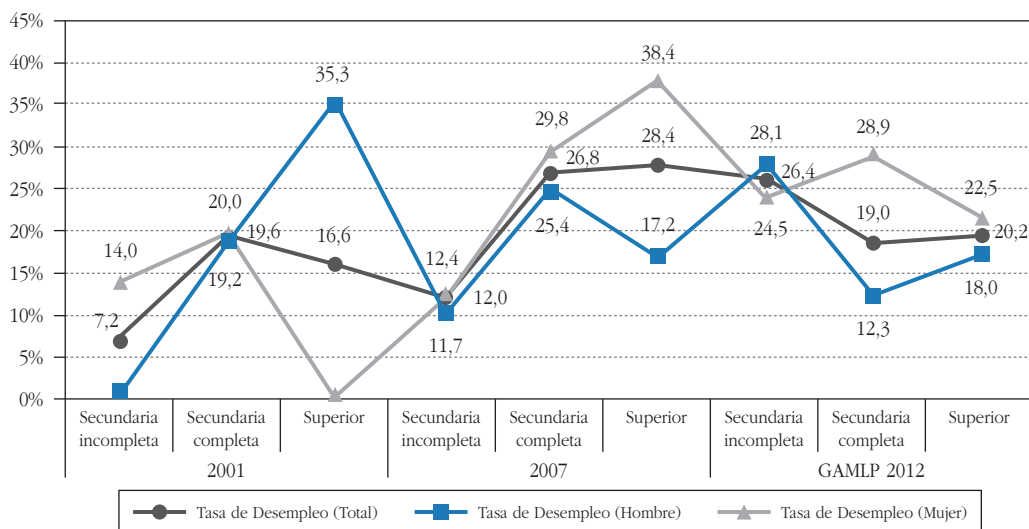
Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

<sup>16</sup> Incluso en los datos del INE se reflejan estos comportamientos.

Considerando el nivel educativo, las tasas de desempleo más altas se registran entre las personas con escolaridad media y superior, lo cual indica la pérdida de importancia de la educación como vehículo de movilidad social en el marco de la estructura económica municipal. Esto tiene efectos adversos sobre todo para las mujeres. Esta situación se deriva de la naturaleza de la demanda de trabajo, cada vez más concentrada en unidades económicas tecnológicamente atrasadas que requieren fuerza de trabajo con calificaciones formales medias o bajas.

En síntesis, el desempleo como indicador de la subutilización total de la fuerza de trabajo cobra una relevancia particular en grupos específicos de la población como los jóvenes de ambos sexos, quienes son portadores de mayores niveles de escolaridad promedio. Esto se conoce como un fenómeno de “desempleo ilustrado” (Gráfico 23).

**Gráfico 23**  
**Tasa de desempleo de la población joven según nivel de educación<sup>1</sup> y sexo, 2001-2012**



<sup>1</sup>No incluye la información del nivel primario debido al número reducido de casos.

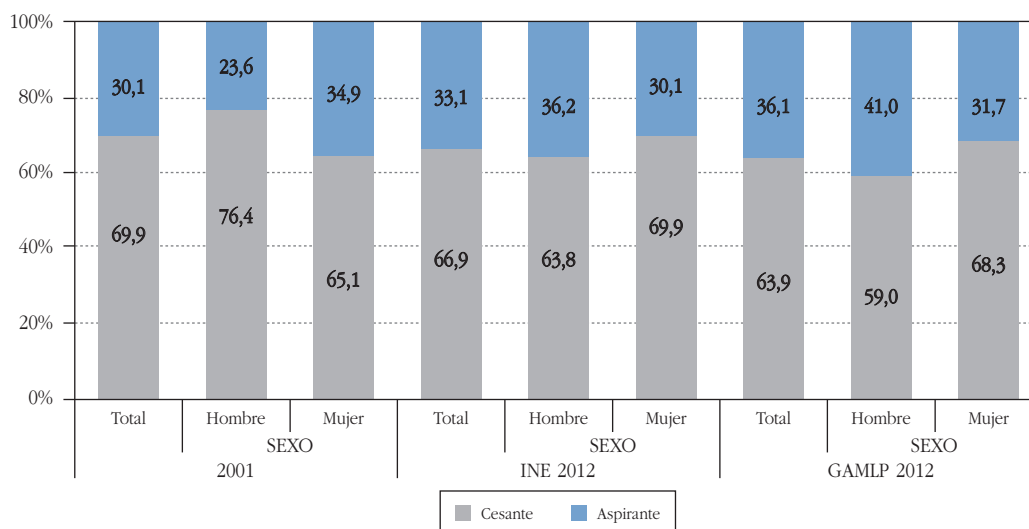
Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### **Composición del desempleo**

Analizando la composición del desempleo entre las personas que buscan trabajo para reemplazar otro anterior (cesantes) y las que buscan trabajo por primera vez (aspirantes), se encuentra que en 2012 la proporción de cesantes (63,9%) superaba ampliamente la de aspirantes (36,1%). Este rasgo refleja la creciente inestabilidad en el mercado de trabajo, que obliga a una parte de la fuerza de trabajo a transitar con frecuencia entre la ocupación y el desempleo. Por otro lado, muestra que los aspirantes, en su mayoría jóvenes con menores responsabilidades familiares, efectivamente han pasado a ejercer una menor presión sobre el mercado laboral, en parte por el desaliento que causa la dificultad de encontrar un trabajo.

En efecto, entre los jóvenes, la relación cesantes/aspirantes es por lo general de dos a uno, sin diferencias temporales o en las fuentes de información. Algunos autores consideran que el desempleo juvenil se explica principalmente por el alto componente de aspirantes en sus filas (Weller, 2003), lo que no se verifica en este caso; la mayoría de los jóvenes desempleados son aquellos que buscan un trabajo para reemplazar al que perdieron. En un contexto de crecimiento económico como el actual, esto indica que las mayores dificultades que enfrentan los jóvenes en el mercado laboral no provienen de la búsqueda de un primer empleo, sino de la precariedad de sus inserciones laborales; ésta los lleva a rotar continuamente entre la ocupación y el desempleo, por razones que provienen de la demanda, antes que de sus expectativas individuales, como se analiza a continuación (Gráfico 24).

**Gráfico 24**  
**Composición del desempleo en la población joven según sexo, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012; EE-GAML, 2012. Elaboración propia.

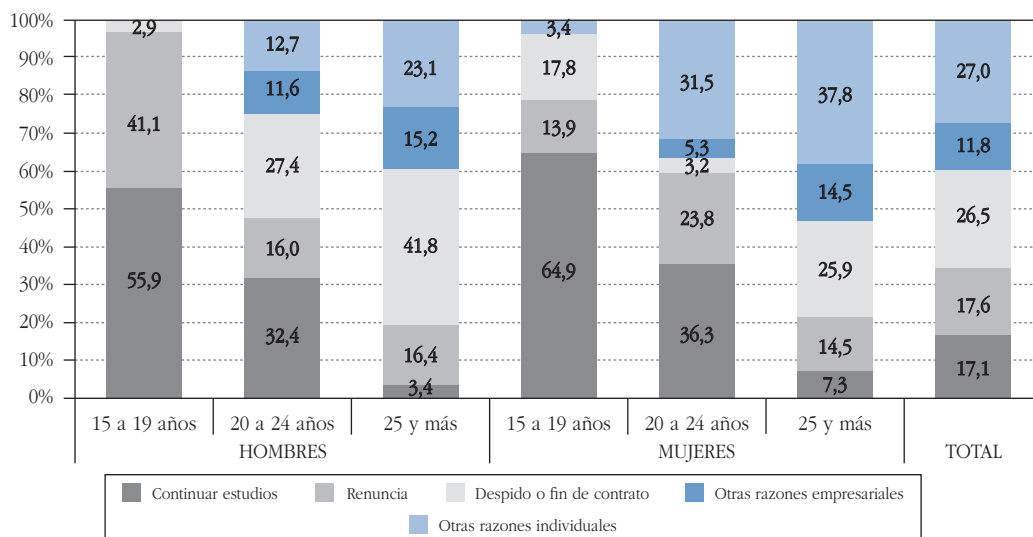
### ***Razones de cesantía***

Entre las razones de la pérdida del empleo destacan aquellas vinculadas con la demanda de trabajo en las empresas y las restricciones para el funcionamiento de las unidades económicas independientes, es decir, causas atribuibles al funcionamiento del mercado laboral, antes que a factores individuales o personales. Esta hipótesis se verifica al observar que entre los jóvenes de 20 a 24 años la renuncia<sup>17</sup>, el despido y otras razones atribuibles a las empresas son las causas más reportadas por los hombres y, en conjunto, pesan tanto como las causas individuales entre las mujeres. Cuando los cesantes mencionan razones personales que los llevan a

<sup>17</sup> La renuncia se debe considerar un rechazo a las condiciones laborales inaceptables en que transcurre la inserción laboral de la mayoría de los jóvenes, sobre todo de los adolescentes y los menos escolarizados.

esa condición y que éstas generalmente son relacionadas con el estudio o con responsabilidades familiares, en realidad se debe también a empleos que no aseguran condiciones laborales aceptables (Gráfico 25).

**Gráfico 25**  
**Razones de cesantía según sexo y tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### ***Duración del desempleo***

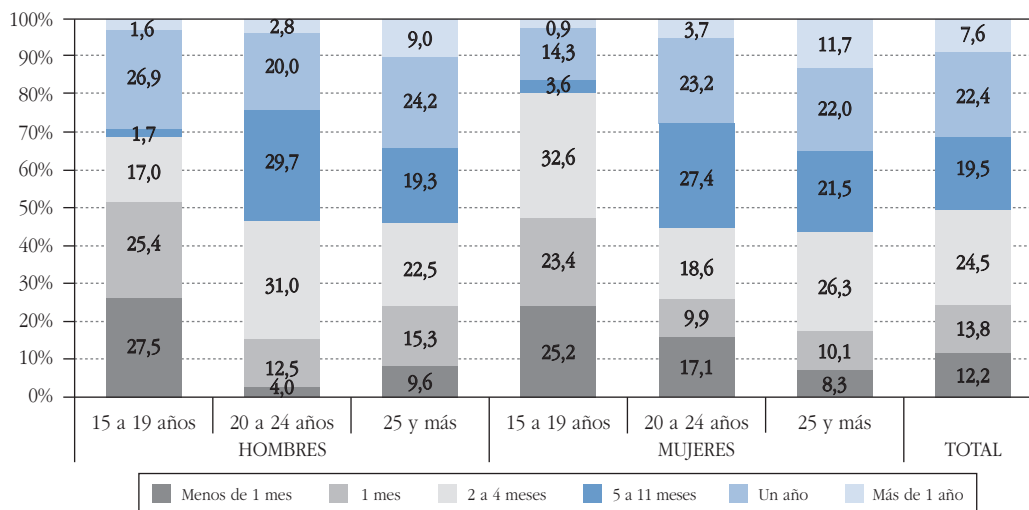
La duración del desempleo está condicionada por la capacidad de la economía para ocupar fuerza de trabajo y de manera secundaria por la experiencia laboral y el tipo de trabajo que se busca (asalariado, no asalariado). En 2012, considerando a todos los desocupados, el tiempo promedio de búsqueda de empleo era aproximadamente de ocho meses, menor al registrado en los períodos anteriores cuando se caracterizaba por su larga duración (un año o más). No se encuentran diferencias destacables entre hombres y mujeres, en cambio, el tiempo de búsqueda aumenta en relación directa con la edad, siendo los adultos los que enfrentan mayores barreras para encontrar otro trabajo cuando son cesantes o los jóvenes cuando son aspirantes.

Sin embargo, como ocurre con otros indicadores, el promedio oculta la verdadera dimensión del problema. La distribución de los desocupados por el tiempo de búsqueda desagregado muestra que para una de cada tres personas el desempleo es de larga duración (un año o más) y para el 19,5% adicional tiene una duración de entre cinco meses a un año, lo que expresa el peso estructural que tiene el desempleo global.

Entre los jóvenes, independientemente de la edad, los episodios de desempleo aparecen como de corta duración. Este dato, además de la rotación entre empleos, puede explicarse por las recurrentes transiciones desde el desempleo a la inactividad y desde la inactividad al desempleo, sin pasar por la ocupación, un comportamiento

que oculta el tiempo real de búsqueda de empleo. En cualquier caso, este rasgo apoyaría la hipótesis de las menores dificultades de acceso de los jóvenes al empleo en momentos de crecimiento económico en comparación con los adultos, como sucede en 2012. La otra cara de la medalla es su inserción predominante en empleos precarios que los adultos no estarían dispuestos a aceptar (Gráfico 26).

**Gráfico 26**  
**Duración del desempleo, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

## Los Jóvenes y la inactividad laboral

La mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es sin duda uno de los logros alcanzados durante el período por cuanto mejora las condiciones individuales para su participación en el mundo del trabajo. Sin embargo, una tasa de asistencia escolar alta puede estar expresando también dificultades para encontrar empleo y el efecto desaliento propio de esta restricción. A continuación se analiza este aspecto del problema que cobra especial relevancia por la magnitud que alcanza la tasa de inactividad de los jóvenes de 15 a 24 años en el municipio (63,1%).

### *Experiencia de trabajo anterior*

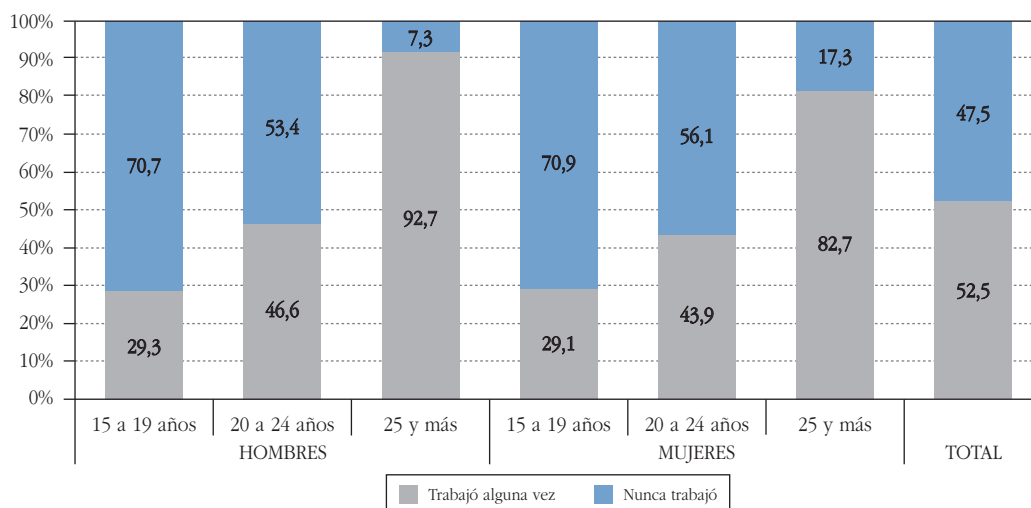
Consultados sobre su experiencia laboral anterior, siete de cada diez jóvenes inactivos de 15 a 19 años, sin diferencias por sexo, nunca habían trabajado hasta 2012. Ésta es una proporción extremadamente alta si se considera que una parte del grupo ya está en edad de haber completado la secundaria; pero además, por el peso que mantienen las formas familiares de organización de la producción y el trabajo en el municipio que, al parecer, habrían dejado atrás el importante papel que cumplían en la ocupación, formación en la práctica de oficios y, por lo tanto, en la obtención

de la experiencia laboral que los jóvenes requieren para enfrentar otras búsquedas en el mercado de trabajo.

Por su parte, cerca de la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años tuvieron al menos una experiencia de trabajo anterior, algo más los hombres que las mujeres. Estos jóvenes que ya tuvieron vínculos con el mercado laboral suelen declararse como inactivos en lugar de desempleados cuando no están ocupados; en realidad parecen ser los más afectados con la rotación laboral y el desaliento en la búsqueda de empleos.

La población joven de hoy llegó a esa condición durante la actual gestión de gobierno y el llamado “proceso de cambio”. Por lo tanto, el hecho que dos de cada tres no hubiera tenido acceso al trabajo en este contexto refleja que las políticas económicas y sociales recientes no favorecen a la inserción laboral de los jóvenes ni siquiera en actividades realizadas por las familias (Gráfico 27).

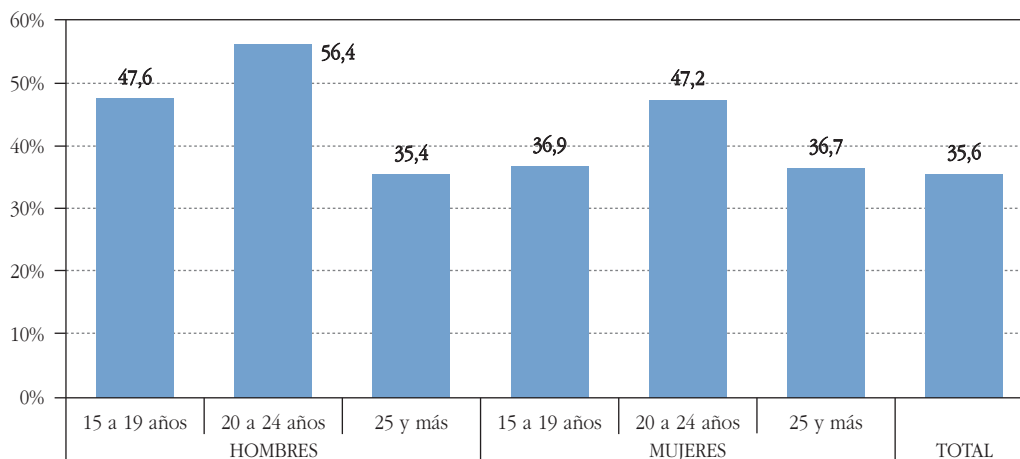
**Gráfico 27**  
**Experiencia laboral de la población inactiva por tramos de edad y sexo, 2012**



Fuente: EE-GAML, 2012. Elaboración propia.

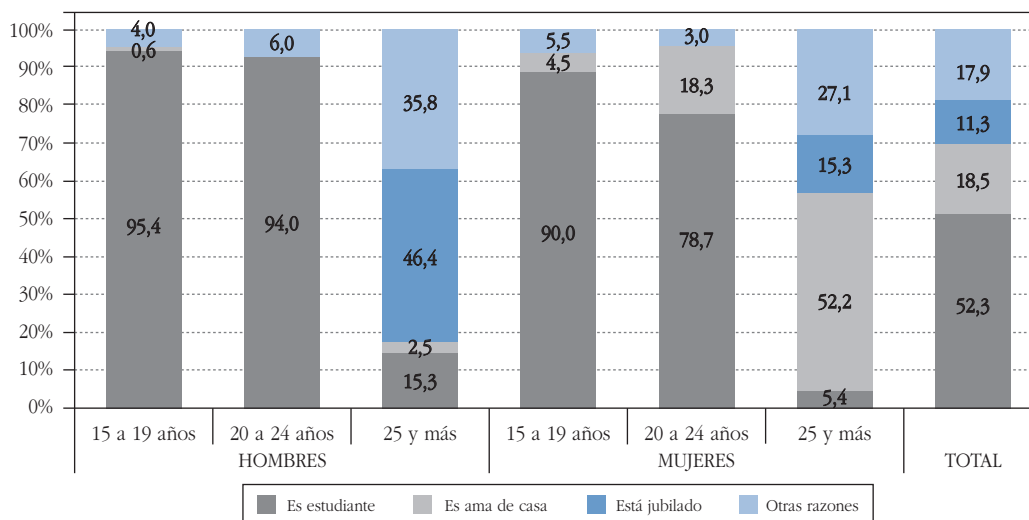
En realidad gran parte de los jóvenes inactivos con y sin experiencia previa muestran predisposición para trabajar de inmediato si se presentara una oportunidad, con algunas diferencias dependiendo de la edad y el sexo. Como era de esperar, alrededor de la mitad de los hombres y mujeres entre 20 y 24 años muestran una alta expectativa por contar con un empleo, lo mismo sucede con los hombres entre 15 y 19 años. Esto expresa el carácter involuntario de la desvinculación del mercado laboral para cinco de cada diez jóvenes que no trabajan ni buscan activamente un trabajo. Solamente las mujeres adolescentes aparecen como las menos dispuestas a dejar la inactividad, porque a diferencia de los otros siguen estudiando o tienen otras responsabilidades en sus hogares; además son el grupo al que suele asignarse tareas domésticas, sobre todo el cuidado de los niños, por la falta de servicios públicos suficientes para atender esta necesidad de las familias paceñas (Gráfico 28).



**Gráfico 28****Población inactiva que estaría dispuesta a trabajar de inmediato, según sexo y tramos de edad, 2012**

Fuente: EE-GAML, 2012. Elaboración propia.

Quando se les pregunta a los jóvenes inactivos sobre las razones por las que no buscaron trabajo, la primera respuesta es que siguen estudiando; la otra razón, que dan sobre todo las mujeres, hace referencia a las responsabilidades familiares, en algunos casos por haber formado sus propios hogares (20-24 años). En la actual coyuntura, el factor que parece explicar mejor la inactividad de los jóvenes es la baja demanda laboral y el desaliento al que induce, que aparece encubierto con la permanencia en el sistema educativo o las tareas del hogar (Gráfico 29).

**Gráfico 29****Razones por las que la población inactiva no buscó trabajo, según sexo y tramos de edad, 2012**

Fuente: EE-GAML, 2012. Elaboración propia.

Entre los inactivos que estarían dispuestos a trabajar de inmediato, la mayoría considera que podrían desempeñarse en puestos de trabajo menos calificados, en sectores tales como la construcción, la manufactura y el comercio, tal como lo expresa una adolescente ante la pregunta: “¿*Qué tipo de empleo te gustaría conseguir?* De lo que yo pueda hacer. Tal vez en la librería, ordenando [atendiendo] una tienda”; se refieren también al oficio que vinieron ejerciendo antes de su situación actual, como posibilidad para reincorporarse al mercado de trabajo. Es decir, casi la mitad de los jóvenes inactivos, un poco menos las mujeres, querían trabajar en 2012, pero no buscaron trabajo o dejaron de hacerlo porque no encontraron oportunidades.

A tiempo de apoyar la hipótesis de la preeminencia de factores asociados con la demanda de trabajo en la explicación de la participación laboral de los jóvenes, estas señales plantean la necesidad de profundizar en el análisis de la inactividad juvenil y las características de los jóvenes que no concurren al mercado de trabajo. Por lo pronto, interesa abordar la magnitud y las características de aquellos que no estudian ni trabajan, que en la literatura sobre el tema son identificados como los NI-NI.

### ***Jóvenes que no estudian ni trabajan***

En América Latina, el porcentaje de jóvenes NI-NI asciende a 20% (28,4% mujeres y 12,0% hombres)<sup>18</sup>. En La Paz, el porcentaje de jóvenes NI-NI es poco visible en las encuestas de hogares por la importancia que adquiere el sistema educativo como refugio frente a situaciones de desempleo e inactividad involuntaria, en particular entre los adolescentes<sup>19</sup>. Sin embargo, la encuesta de empleo municipal permite aproximarse al peso que tiene este grupo. En 2012, el 10,4% de la población joven —la mitad del promedio regional— pertenecía a la categoría de NI-NI. Ajustando las cifras de la población estimada de NI-NI en la encuesta con la que proviene del censo de población de 2012, los jóvenes que no estudian ni trabajan llegaban a 15.500, la mayoría eran jóvenes entre 20 a 24 años y mujeres, lo cual muestra un panorama crítico para los que más necesitan procurarse un ingreso propio (Cuadro 8).

La importancia de centrarse en los jóvenes que no estudian ni trabajan también deriva de sus atributos adquiridos. La mayoría tiene un nivel educativo equivalente a la secundaria completa incluyendo a los más jóvenes; asimismo, el 90% pertenece a hogares pobres con ligeras diferencias por grupos de edad. Estas características señalan que ante iguales condiciones educativas, existen factores asociados con su posición desventajosa en la estructura de clases que tienden a excluirlos del acceso al mercado laboral. Además de ser un factor que lleva a la reproducción generacional de la pobreza, esta situación conlleva el desaprovechamiento de la contribución potencial de una fracción no desdeñable de fuerza laboral al desarrollo municipal.

---

18 Al respecto puede verse el texto Trabajo decente e igualdad de género, publicado por la CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT (2013: 87).

19 En el momento de la encuesta de referencia (julio-septiembre 2012), el 88% de los jóvenes de 15 a 19 años asistía regularmente a la escuela; en cambio solo el 65% de los jóvenes de 20 a 24 años permanecía en el sistema educativo.

Por esta razón las políticas dirigidas a los jóvenes no pueden dejar de considerar su heterogeneidad social para incorporar principios orientados a la equidad en su diseño y aplicación (Cuadro 9).

**Cuadro 8**  
**Jóvenes que no estudian ni trabajan por edad y sexo, 2012**

	Absolutos			Porcentaje sobre el total		
	Total	15 a 19	20 a 24	Total	15 a 19	20 a 24
<b>Población en edad de trabajar</b>	<b>148.800</b>	<b>74.175</b>	<b>74.625</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Población NINI	15.475	5.860	9.477	10,4	7,9	12,7
Hombre	5.952	2.967	2.985	4,0	4,0	4,0
Mujer	9.520	2.893	6.492	6,4	3,9	8,7

Fuente: EE-GAMLP, 2012. La población en cifras absolutas ha sido ajustada con base en los porcentajes y los datos del CNPV-2012. Elaboración propia.

**Cuadro 9**  
**Características de los jóvenes NI-NI, 2012**

Características	Tramos de edad		
	Total	15 a 19	20 a 24
<b>Población NINI</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Hombre	38,6	50,8	31,6
Mujer	61,4	49,2	68,4
Hasta secundaria incompleta	28,4	48,8	16,7
Secundaria completa o más	71,6	51,2	83,3
Pobre extremo	55,5	50,4	58,3
Pobre	35,4	41,1	32,2
No pobre	9,1	8,5	9,5

Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

## Conclusiones

El período de análisis abarca escenarios de recesión y crecimiento económico que muestran la permanencia de factores estructurales que afectan la creación de más y mejores empleos. En los últimos años, la extraordinaria bonanza macroeconómica del país no fue suficientemente aprovechada para comenzar a superar el patrón de acumulación primario exportador mediante el estímulo de la inversión productiva y la mejora general de la productividad ni para impulsar transformaciones estructurales en la matriz productiva al diversificar la producción y al elevar la demanda de fuerza de trabajo calificada. Nuevamente, la concentración de las inversiones en sectores

que no favorecen un crecimiento de base amplia, junto a las prácticas de uso flexible y desregulado de la fuerza laboral, consolidaron una estructura y condiciones de funcionamiento del mercado laboral que limitan la generación de empleo y la mejora de su calidad.

En este contexto, los jóvenes, en mayores proporciones que los adultos, siguieron enfrentando una crisis estructural que se expresa tanto en la falta de oportunidades de acceso al empleo como en la precariedad de los trabajos a los que acceden. Esta situación pone de manifiesto un problema de enorme relevancia social en el país, que con sus especificidades está presente en el municipio de La Paz. En este apartado se destacan las principales conclusiones del estudio desde la perspectiva de la oferta laboral, buscando contribuir al debate público sobre las políticas y programas de promoción del empleo juvenil, en un marco más amplio de intervenciones dirigidas a revertir los factores estructurales que están en la base de los problemas encontrados.

La oferta de trabajo en un determinado grupo de la población está asociada con su evolución demográfica (crecimiento vegetativo y migratorio) y su participación en la actividad económica. Si bien las tendencias demográficas muestran un descenso en el peso relativo de la población joven en el municipio de La Paz que podría disminuir la presión que ejerce en el mercado laboral, un importante volumen de población joven de los municipios del entorno tienen a la ciudad como espacio de inserción laboral, compensando con creces la reducción registrada. En todo caso, el tamaño la población no sería un problema si la demanda laboral evolucionara al mismo ritmo, algo que está muy lejos de suceder.

Los jóvenes paceños junto a sus familias vienen realizando una mayor inversión en la educación formal y no formal, que actualmente les permite contar con una escolaridad media que supera el promedio del conjunto de la fuerza laboral. A pesar de este logro, su acceso a la educación superior todavía es limitado y desigual, solo la mitad continúa estudios en este nivel y la mayoría pertenece a hogares de ingresos medios y altos.

Asimismo, por la importancia que le asignan a la educación como medio de movilidad social, los jóvenes de ambos sexos buscan aprender algún oficio tanto en la práctica como a través de cursos de formación, pero solo la mitad de todos considera que las habilidades y destrezas adquiridas le sirvieron para mejorar su acceso al mercado laboral.

Por otra parte, uno de cada tres jóvenes pertenece a hogares en situación de pobreza. Esta heterogeneidad social —vista a través de la educación y bienestar socioeconómico— tiene una marcada incidencia en su participación en la actividad económica y por lo tanto en la evolución de la oferta laboral juvenil.

- i) Durante el período se registró un descenso en la participación laboral de los jóvenes; en 2012 solo uno de cada tres jóvenes estaba ocupado o buscaba activamente una ocupación, mientras que esta proporción todavía era el doble entre los adultos. La participación juvenil también está por debajo

de la media latinoamericana (uno de cada dos); lejos de una baja presión de la oferta laboral, esta situación refleja tanto la limitada capacidad de la economía municipal para generar empleos suficientes aún en momentos de crecimiento económico, como el efecto desaliento que lleva a los jóvenes a refugiarse en el sistema educativo o en las responsabilidades familiares cuando no encuentran trabajo.

- ii) La participación laboral de los hombres jóvenes supera la de las mujeres. Lo mismo ocurre con los que alcanzaron el bachillerato, seguidos de los que tienen educación superior completa o incompleta. Este comportamiento refleja la preferencia de los empleadores por la contratación de los más escolarizados, incluso para puestos de trabajo que requieren de trabajadores menos calificados, por la posibilidad de pagar bajos salarios y eludir la cobertura de los beneficios sociales, en un contexto caracterizado por la falta de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales. De esta preferencia resulta también una baja participación de los jóvenes menos escolarizados que por lo general viven en la pobreza.
- iii) Al desagregar la tasa de participación en sus componentes, se observa una tendencia a la caída simultánea de la tasa de ocupación y la tasa de desempleo juvenil, lo que supone un aumento de la inactividad o retiro del mercado de trabajo. En cambio, los adultos pudieron mejorar su nivel de ocupación y redujeron su nivel de desempleo, mostrando que existe un proceso de discriminación en contra de la fuerza laboral joven. Esto es posible por los bajos salarios que los adultos están dispuestos a aceptar, sobre todo en los puestos de trabajo menos calificados en los que compiten con los jóvenes. El índice de inserción relativa que mide la relación entre la participación en la ocupación total y la participación en la PEA total para cada grupo de edad, muestra que los adultos, seguidos a gran distancia por los jóvenes de 20 a 24 años, tienen mayores oportunidades laborales. Visto por sexos, las mujeres adolescentes y los hombres jóvenes tienen mayores facilidades relativas de inserción.

Siguiendo estos caminos, los jóvenes representan solo el 15% de la fuerza laboral del municipio paceño (ocupados y desocupados), el 4% son adolescentes (muy por debajo de su peso en la PET) y el 11% jóvenes entre 20 y 24 años (por encima de su peso en la PET).

- iv) En cualquier escenario macroeconómico, los jóvenes son los más afectados por el desempleo, con una tasa que triplica la de los adultos. El desempleo por lo general es mayor entre las mujeres, lo que muestra la persistencia de un patrón de segregación en su acceso a empleos asalariados, así como la mayor presencia de las mujeres en empleos temporales donde la rotación laboral es elevada. En relación con su juventud, la mayoría de los desocupados son miembros secundarios de los hogares (no jefes de hogar); las tasas de desempleo más altas se registran entre los jóvenes con escolaridad

media y superior, indicando la pérdida de importancia de la educación como vehículo de movilidad social. Esto deriva de la naturaleza de la demanda de trabajo, cada vez más concentrada en unidades económicas tecnológicamente más atrasadas que requieren fuerza de trabajo temporal con calificaciones medias o bajas.

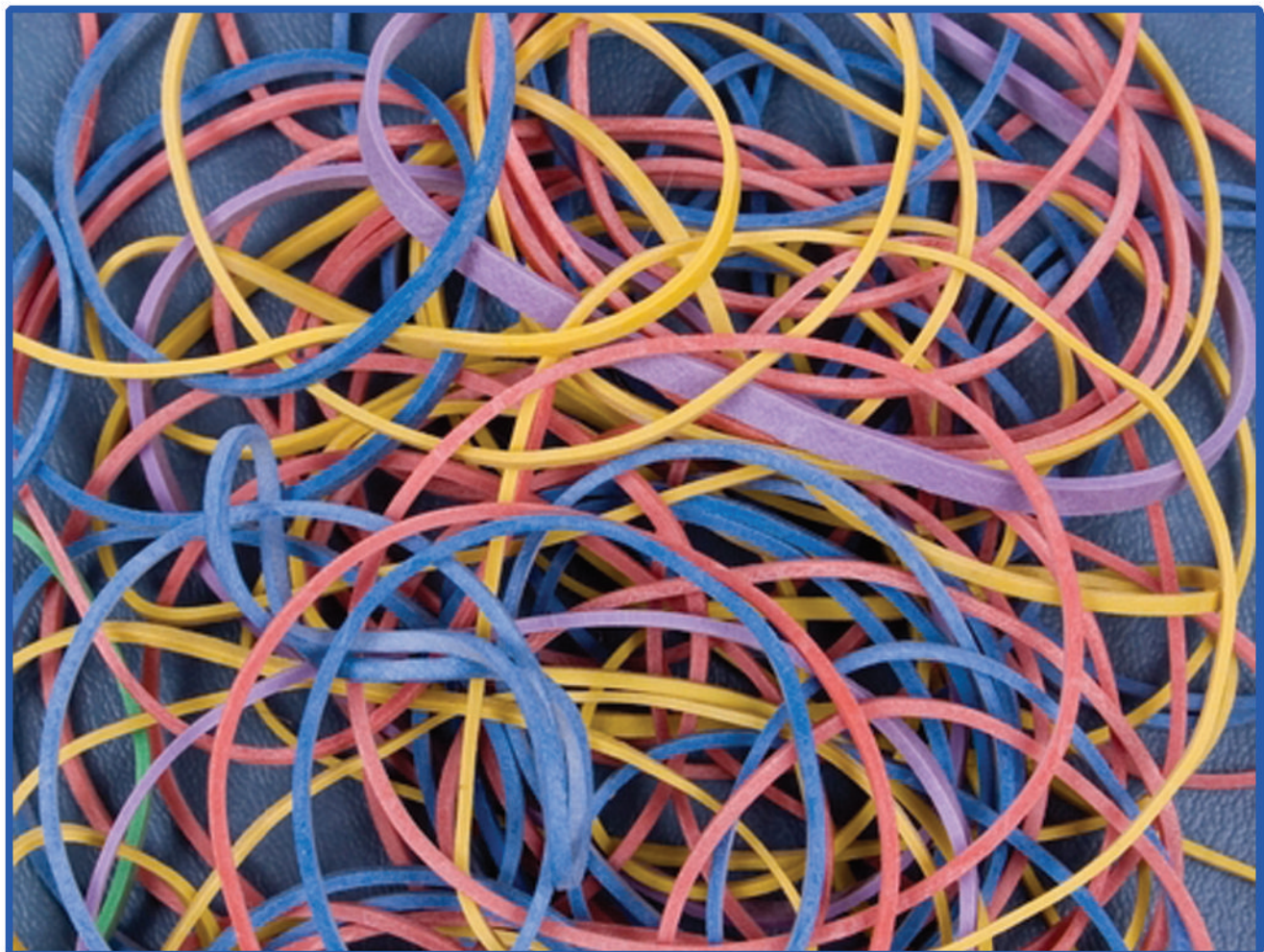
Por último, la mayoría de los jóvenes desempleados son cesantes o personas que buscan un trabajo para reemplazar el que perdieron. Así, a diferencia de otros países, las dificultades que enfrentan los jóvenes en el mercado laboral no provienen de la búsqueda de un primer empleo, sino de la precariedad de sus inserciones laborales, lo que los lleva a rotar continuamente entre la ocupación, el desempleo y la inactividad. Por eso mismo, los episodios de desempleo aparecen como de corta duración, porque estas transiciones tienden a ocultar el tiempo real de búsqueda de empleo.

- v) En cuanto a los jóvenes inactivos, se ha encontrado que la mitad mantiene una alta expectativa por ingresar a la actividad laboral, contando o no con experiencia previa y sin diferencia por sexos, expresando el carácter involuntario de su desvinculación del mercado de trabajo. En la coyuntura, el factor que parece explicar mejor la inactividad de los jóvenes es la baja demanda laboral y el desaliento al que induce, que aparece encubierto con la permanencia en el sistema educativo.

Estas señales plantean la necesidad de indagar a futuro las características de los jóvenes que no concurren al mercado de trabajo. Por lo pronto, un breve análisis de los que ni estudian ni trabajan conocidos como NI-NI muestra que representan el 10,4% de la población joven —la mitad del promedio regional— la mayoría son jóvenes de 20 a 24 años, con secundaria completa y casi todos pertenecen a hogares pobres. Claramente, habiendo completado el segundo ciclo educativo, la discriminación que sufren por su posición desventajosa en la estructura de clases tiende a excluirlos del mercado laboral. Por esta razón, las políticas dirigidas a los jóvenes no pueden dejar de considerar su heterogeneidad social para incorporar principios orientados a la equidad en su diseño y aplicación.







**PARTE II**  
**CARACTERÍSTICAS**  
**OCUPACIONALES DE LOS JÓVENES:**  
**CONTINUIDADES Y CAMBIOS**





En 2012, la población ocupada en el municipio era de 455.282 personas y estaba conformada por un porcentaje ligeramente mayor de hombres (53%). Con 64.312 personas, los jóvenes representaban el 14,1% de los ocupados, con una distribución equilibrada por sexos (INE, 2012). Como se ha visto anteriormente, el paso desde una fase de crisis a otra de crecimiento económico estuvo acompañado de un descenso relativo del peso de los jóvenes en la ocupación total, una tendencia que se mantuvo hasta el final del período.

Si bien en la fase de crisis fueron los jóvenes y las mujeres quienes concurrieron masivamente a la actividad económica realizando un sinnúmero de ocupaciones asalariadas y no asalariadas que elevaron en forma inédita su participación en la ocupación total, posteriormente ésta se redujo constantemente. En algunos momentos, se debió a las restricciones que actúan por el lado de la demanda laboral (expresadas en el aumento simultáneo de su peso en el desempleo, como en 2007<sup>20</sup>); en otros, fue el resultado de la menor presión ejercida por los jóvenes en el mercado laboral (reflejada en la caída simultánea de su peso en la ocupación y en el desempleo como en 2012), que podría deberse a un aumento en la tasa de asistencia escolar, en particular entre los adolescentes, tanto por falta de oportunidades de empleo como por la mejora de los ingresos familiares de una parte de la población. De esta manera, a diferencia de 2001, cuando había un adolescente ocupado por cada joven de 20 a 24 años, al final del período, solo uno de cada tres era adolescente.

### **Perfiles de inserción laboral**

El perfil ocupacional de los jóvenes depende en gran medida de lo que acontece con la estructura general de empleo, la misma que resume las características de la demanda laboral en el municipio. En este apartado interesa analizar las especificidades de la estructura laboral de los jóvenes y sus cambios en el tiempo.

---

20 Este mismo comportamiento se observa en 2012 con la encuesta de empleo realizada por el municipio.

### ***Inserción por sector de actividad económica***

El municipio de La Paz comparte con otros centros urbanos del país un perfil económico asentado en las actividades terciarias. Tomando como indicador la composición del Producto Interno Bruto No Agropecuario del departamento como aproximación a la economía urbana, se constata que el 77% de su valor corresponde a las actividades terciarias —más tradicionales que modernas— como son el comercio y los servicios sociales, comunales y personales, que no contribuyen directamente a la generación de riqueza, aunque favorecen a la acumulación de capital.

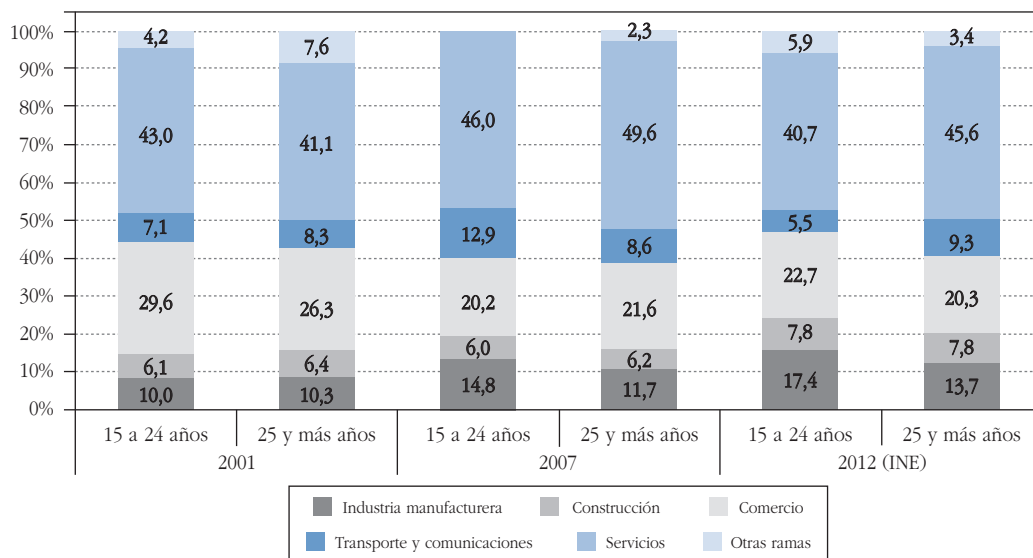
Este perfil económico se refleja en la estructura general del empleo por ramas de actividad. El 65,6% de la fuerza laboral del municipio se ocupa en actividades de servicios y comercio; si a este porcentaje se añade el empleo en el transporte público, el empleo terciario llega al 74,3%. La fuerza laboral restante se ocupa en actividades productivas con un mayor peso en la industria (14,2%) y la construcción (7,8%), con un aumento reciente en esta última por el boom (éxito repentino) de la actividad. Los hombres se ocupan en diferentes rubros con predominio de los servicios, manufactura, construcción y transporte, mientras las mujeres se hallan concentradas en los servicios sociales y personales diversos, además del comercio (INE, 2012). Esta configuración estructural del empleo no tuvo cambios significativos desde la década de los ochenta.

El perfil de inserción de los jóvenes por sectores de actividad económica es similar al que presentan los adultos. Dos tercios de los jóvenes seguían ocupados en los servicios y el comercio en la fase de crecimiento económico (2012), con pequeñas variaciones como un mayor acceso relativo a empleos en la industria manufacturera y, en menor proporción, en la construcción. Este cambio es consistente con el aumento de la demanda laboral en las micro y pequeñas empresas manufactureras que requieren mano de obra para tareas de costura, planchado, empaque, etc., en condiciones laborales bastante precarias y con la dinámica de la construcción. No se encuentran diferencias en la inserción por rubros entre los adolescentes y los jóvenes de 20 a 24 años (Gráfico 30).

Visto el perfil por sexos, las diferencias respecto a los adultos son notorias. Después de haberse diversificado laboralmente en todos los rubros durante la fase de crisis, los hombres jóvenes pasaron a ocuparse nuevamente en mayores proporciones en los servicios y las actividades productivas (manufactura y construcción), mientras que su ocupación en el comercio fue en descenso. En cambio, las mujeres jóvenes consolidaron su perfil de inserción terciaria (75%), lo que remite a un proceso persistente de discriminación que limita hasta la actualidad sus posibilidades de acceso a empleos en los sectores productivos (Gráfico 31).

**Gráfico 30**

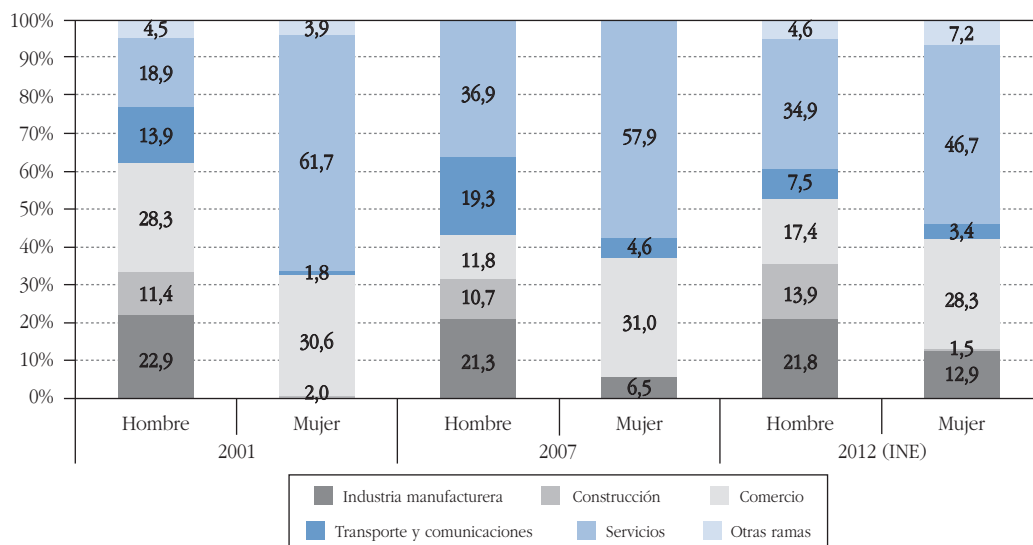
**Porcentaje de población ocupada, según rama de actividad y tramos de edad, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Gráfico 31**

**Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años, según rama de actividad y sexo, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

***Inserción por estratos ocupacionales***

La estructura del empleo por grupos de ocupaciones permite conocer indirectamente el perfil de calificaciones que demanda el mercado laboral del municipio. Considerando el total de ocupados, se observa una mayor proporción en los

grupos de profesionales y técnicos<sup>21</sup>, vendedores y prestadores de servicios personales, trabajadores de la industria y construcción y trabajadores no calificados. Este perfil ocupacional es muy diferente cuando se distingue a los jóvenes de los adultos. Los jóvenes se ocupan principalmente como vendedores y prestadores de servicios personales y trabajadores no calificados, mucho menos lo hacen en su condición de profesionales o técnicos<sup>22</sup> (INE, 2012).

Este perfil mantiene rasgos de continuidad en su evolución. Al clasificar las ocupaciones según los requisitos exigidos para su desempeño<sup>23</sup>, se puede evidenciar que persiste una gran concentración de la fuerza laboral en el estrato que demanda bajas calificaciones (59,6%), donde se ocupa una mayor proporción de jóvenes (67,7%). Mientras tanto, el empleo en las ocupaciones que exigen calificaciones superiores (directivas, profesionales y técnicas) o calificaciones medias (servicios administrativos) aumenta lentamente, en particular para los jóvenes.

Esta tendencia refleja el persistente atraso tecnológico de la base material para la producción y el predominio de los servicios tradicionales en la economía del municipio, que consolidan una estructura ocupacional que se aleja cada vez más del imperativo de avanzar en la mejora en la calidad del empleo y la reducción del desempleo entre la fuerza laboral más escolarizada. Las consecuencias para los jóvenes saltan a la vista, ellos ocupan los puestos de trabajo ubicados en los escalones más bajos, donde la fuerza laboral es de bajo costo y fácilmente sustituible (Gráfico 32).

Asimismo, la segregación de las mujeres —adultas y jóvenes— en los puestos de menor jerarquía y prestigio social se evidencia ampliamente en el municipio. Al analizar la situación de las mujeres jóvenes, se observa que están más lejos que los hombres en sus posibilidades de acceso a ocupaciones calificadas y semicalificadas, a pesar de contar con una escolaridad equivalente o superior (Gráfico 33).

### ***Inserción por categoría ocupacional***

En el municipio hubo un proceso lento pero sostenido de ampliación de las relaciones de trabajo asalariado desde la fase de recuperación del crecimiento económico. Esto fue más el resultado del surgimiento de relaciones laborales en pequeñas y micro unidades económicas y de la ampliación del empleo público que de la expansión del empleo en las empresas típicamente capitalistas. Según la información de las encuestas del INE, esto ha significado un aumento de la tasa de ocupación asalariada que va desde 46,8% en 2001 hasta 53,4%, sin considerar el trabajo asalariado en hogares ajenos. Con esto último, la tasa global de asalariamiento se elevaría al 57,3% (INE, 2012; EE-GAMLP, 2012).

---

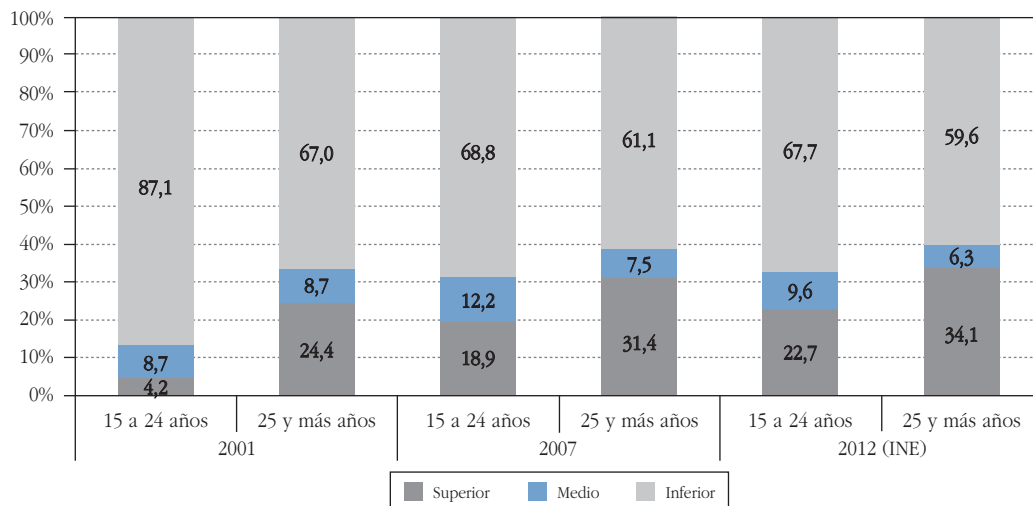
21 Este grupo se nutre del empleo en los servicios profesionales de la administración pública y los servicios sociales (salud y educación) en los que el nivel del empleo aumentó significativamente desde 2007.

22 En este grupo se encuentran los empleados en los servicios sociales del Estado, la mayoría mujeres, y técnicos medios y superiores, la mayoría hombres.

23 En el estrato calificado o superior se incluye a los grupos ocupacionales directivos, profesionales y técnicos; en el estrato medio, a los empleados, funcionarios administrativos y operarios calificados, mientras que los demás trabajadores de servicios y trabajadores manuales en general se incluyen en el estrato no calificado o inferior.

### Gráfico 32

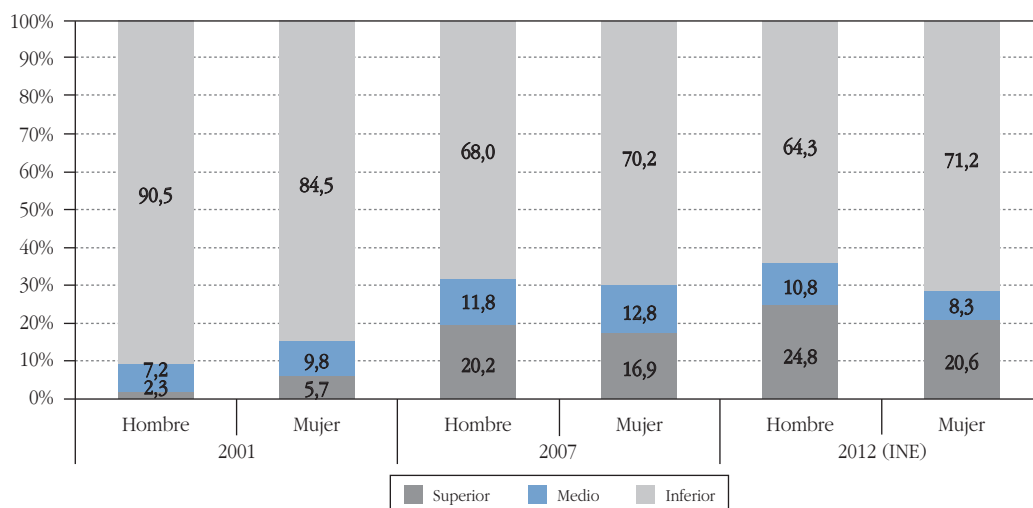
#### Porcentaje de ocupados por estrato ocupacional y edad, 2001-2012



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

### Gráfico 33

#### Porcentaje de ocupados de 15 a 24 años por estrato ocupacional y sexo, 2001-2012

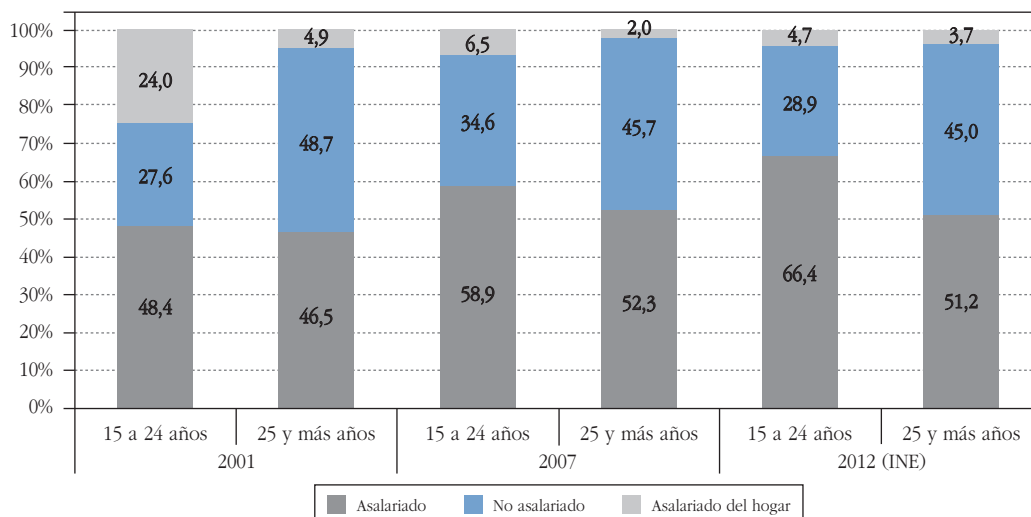


Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

Mientras algo más de la mitad de la población ocupada vende su fuerza de trabajo, la proporción aumenta al 71,1% entre los jóvenes. Así, la inserción predominante en empleos asalariados aparece como el rasgo específico del empleo juvenil, no solo en escenarios de crecimiento económico como el actual, sino también en las fases de crisis como la experimentada en 2001. Durante esa crisis, por la falta de empleos en la economía, los jóvenes, en particular las mujeres, recurrieron al empleo

asalariado en actividades del servicio doméstico. La mayor propensión a ocuparse como asalariados explicaría también el peso que tienen los jóvenes entre la población desempleada (Gráfico 34).

**Gráfico 34**  
**Porcentaje de población ocupada, según asalariamiento y tramos de edad, 2001-2012**



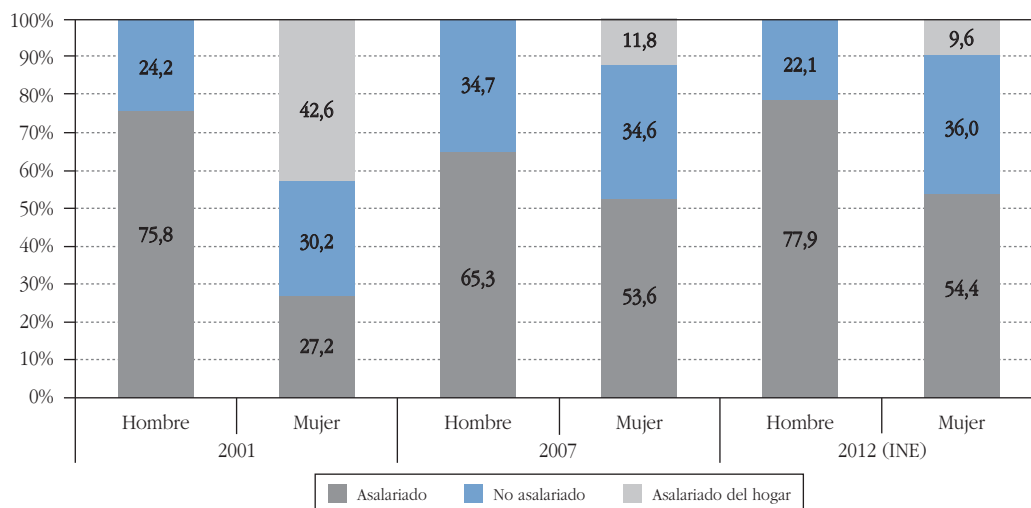
Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

El perfil de inserción por categoría ocupacional también presenta importantes diferencias asociadas con las concepciones de género en nuestra sociedad. Entre éstas, se señalan: tipificar al hombre como “proveedor” y a la mujer como responsable de las tareas de hogar; considerar al trabajo femenino como secundario o complementario al de los hombres o definir ciertas ocupaciones como femeninas y otras como masculinas. Como resultado de estas concepciones, los empleadores también desarrollan una serie de prejuicios con relación al trabajo femenino, que generan barreras adicionales para el acceso de las mujeres al empleo y refuerzan las desventajas que deben enfrentar en su relación con el mundo laboral.

En el caso de las mujeres jóvenes, la selectividad en contra de su acceso al empleo asalariado es notable en cualquier contexto económico. La posibilidad de disminuir la brecha que las separa de los hombres provenía hasta hace pocos años de la venta de su fuerza de trabajo en unidades domésticas u hogares ajenos, una forma de inserción laboral que es casi exclusiva de las mujeres. Actualmente se asiste a una progresiva reducción del empleo en el servicio doméstico, tanto por factores atribuibles a la demanda como por factores relacionados con la oferta laboral. Esto afecta particularmente a las mujeres jóvenes menos escolarizadas y a las que pertenecen a hogares en situación de pobreza. De esta manera, la brecha de asalariamiento por sexos llega al 30% y permanece alta cuando se incluye el empleo en actividades de servicio doméstico (Gráfico 35).

### Gráfico 35

#### Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años, según asalariamiento y sexo, 2001-2012



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

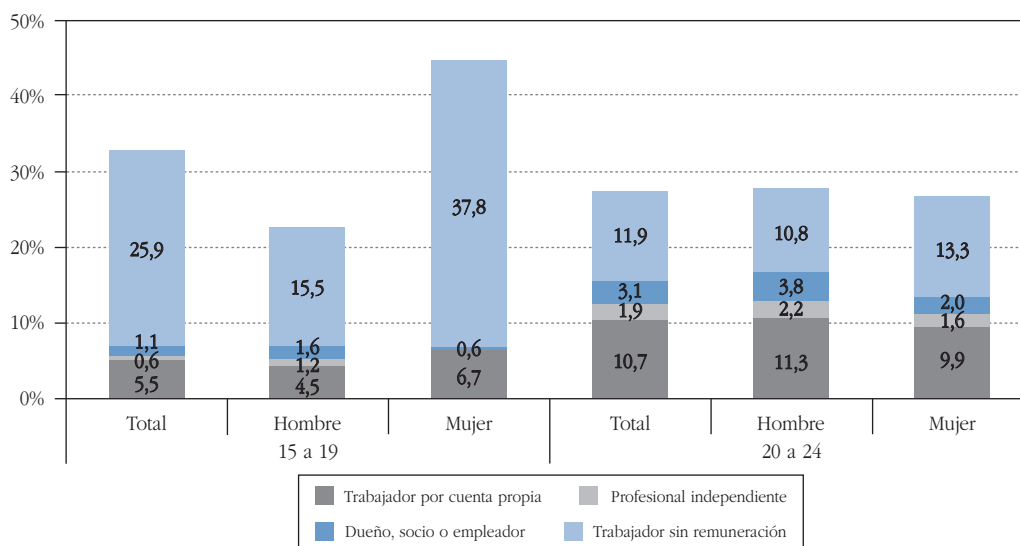
Una vez subrayada la enorme incidencia del empleo asalariado entre los jóvenes, es pertinente realizar un breve análisis de las categorías que componen *el trabajo no asalariado* al que se dedica cerca del 30% de éstos y las diferencias que se encuentran en comparación con los adultos. En 2012, con una tendencia decreciente la mitad de los jóvenes no asalariados se ubicaba en la categoría de familiar no remunerado, el 9% correspondía a trabajadores por cuenta propia, mientras que la presencia de empleadores, considerados actualmente como “emprendedores” y profesionales independientes, apenas llegaba al 4%.

Esto demuestra que incluso en el trabajo no asalariado la mayoría de los jóvenes no trabajan solos sino que integran unidades económicas familiares basadas en la cooperación simple entre sus miembros. Esta forma de inserción laboral es muy frecuente entre los adolescentes y todavía más cuando se trata de mujeres, aunque siempre por debajo de su participación en el empleo asalariado. En cambio, entre los jóvenes de 20 a 24 años, son cada vez menos los que se ocupan como familiares no remunerados porque la principal motivación que tienen para trabajar, una vez concluida la escuela, es lograr una relativa independencia económica. Con todo, esto no lleva a concluir que tienen una mayor disposición o facilidad para iniciar su propia actividad. Los que laboran por su cuenta más los empleadores y profesionales independientes apenas representan el 15% de todos los jóvenes de 20 a 24 años (Gráfico 36).



### Gráfico 36

#### Jóvenes no asalariados por categoría ocupacional específica y sexo, 2012



Fuente: EE-GAMLIP, 2012. Elaboración propia.

#### ***Inserción por sectores del mercado de trabajo***

Considerando como criterios de segmentación a la propiedad de los medios de producción, la disociación entre trabajo y capital y la existencia o no de relaciones salariales, se identifican al menos cuatro formas organizativas en el aparato productivo y en el mercado de trabajo urbano: estatal, empresarial, semiempresarial y familiar, además del servicio doméstico. Por sus características tecnológicas y de organización del trabajo, las formas estatal y empresarial pueden asimilarse a la noción de “sector moderno o formal”; por los mismos factores, las formas semiempresarial (en la que no hay disociación entre propietarios del capital y del trabajo, en tanto el titular es también un trabajador directo) y familiar (donde no hay relaciones salariales), formarían parte de los segmentos más atrasados de la economía y del mercado de trabajo (Escóbar, 2008).

Con el avance de los procesos de flexibilidad laboral y, en particular, con las prácticas de subcontratación y tercerización de una parte de los procesos de producción de bienes y servicios en las empresas de mayor tamaño, esta segmentación se ha tornado más difusa. Muchas pequeñas unidades económicas (semiempresariales y familiares) que aparecen como formalmente autónomas, en realidad se encuentran subordinadas en su desempeño a una sola empresa o capital. Así, relaciones laborales típicamente asalariadas se encubren bajo contratos civiles, como parte de las estrategias empresariales de abaratamiento de costos laborales dirigidas a mantener o restaurar sus niveles de ganancia. Lo anterior redundaría en el aumento del trabajo asalariado precario y sin cobertura de las prestaciones sociales establecidas por la ley.

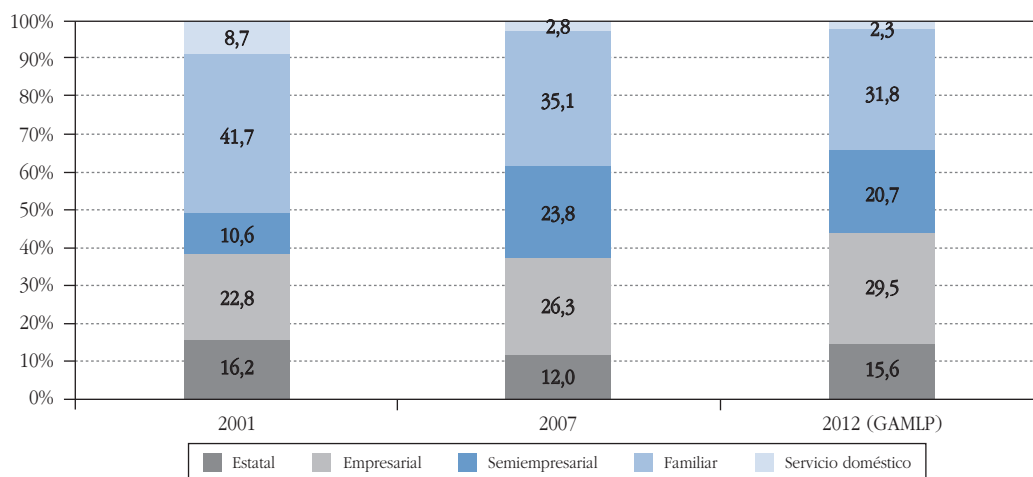
Estos fenómenos avanzan a mayor velocidad que la conceptualización y la construcción de nuevos indicadores para su medición; sin embargo, contando con la

información de las encuestas en las que se han incorporado las variables que permiten delimitar el sector del mercado de trabajo, es posible aproximarse a la forma de segmentación del empleo juvenil, su evolución y diferencias con la que se presenta entre los adultos.

El municipio de La Paz comparte con otros la importancia que mantiene el llamado sector informal (familiar y semiempresarial) en la ocupación total, con un porcentaje que está en torno al 52,5%, tanto al inicio como al final del período<sup>24</sup>. A su vez el sector formal (estatal y empresarial) participa con el 45,1%, mientras que las actividades del servicio doméstico con un peso decreciente aportan con el 2,3% (EE-GAMLP, 2012).

Desagregando la evolución del empleo por sectores del mercado de trabajo se encuentran cambios recientes que merecen destacarse por sus implicaciones para el empleo juvenil. En primer lugar, el empleo estatal recuperó hasta un nivel cercano al registrado en la fase de crisis (15,6%); en segundo lugar, el empleo en el sector empresarial tuvo un aumento constante durante todo el período hasta alcanzar el 29,5%. En tercer lugar, se duplicó el peso del empleo en el sector semiempresarial (20,6%), reflejando la expansión de las relaciones capital-trabajo en unidades económicas de pequeña escala mientras se redujo ostensiblemente la ocupación en el sector familiar (31,8%) (Gráfico 37).

**Gráfico 37**  
**Porcentaje de población ocupada según sector del mercado de trabajo, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

En el escenario descrito, el perfil ocupacional de los jóvenes por sectores del mercado de trabajo tiende a diferenciarse del que presentan los adultos. Los jóvenes se ocupan principalmente como asalariados en el sector empresarial y en el sector

24 En las ciudades del eje, el promedio de ocupados en el sector informal alcanzaba al 63% en 2012.

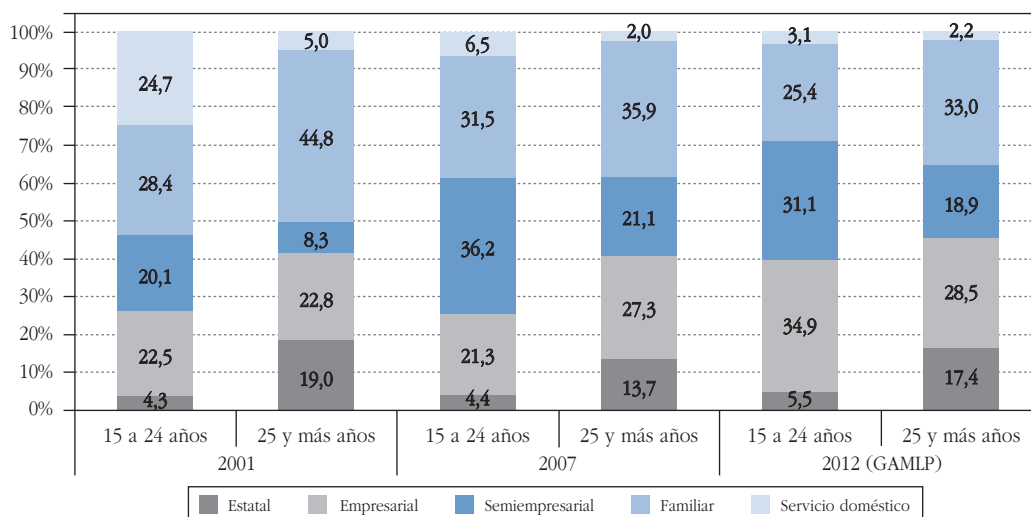
semiempresarial. De modo secundario, trabajaban en actividades de corte familiar. En cambio los adultos se ocupan más en los sectores empresarial, estatal y familiar; en un lugar secundario, lo hacen en el sector semiempresarial. Estas diferencias se encuentran asociadas con las características de la demanda de trabajadores en cada sector (EE-GAMLP, 2012).

Así, se observa que con el tiempo la demanda laboral en los sectores empresarial y semiempresarial se ha inclinado hacia los jóvenes, pero como se verá luego, mayormente para el desempeño de ocupaciones poco calificadas que a su turno son las peor remuneradas, no ofrecen estabilidad laboral ni cobertura de los beneficios sociales dispuestos por ley. Claramente, el núcleo estable de los trabajadores de los cuales depende la continuidad y calidad de los procesos de trabajo sigue conformado por los adultos. Por su parte, la fuerza laboral joven vinculada directamente con la producción directa y la venta de bienes y servicios viene siendo reclutada principalmente para un uso flexible y desregulado en función de las variaciones de la demanda de bienes y servicios de las empresas, aprovechando asimismo la ausencia de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales en el país.

Por último, el sector estatal aparece como el menos permeable al empleo juvenil, excepto, como fue señalado, en los servicios de educación, salud y en obras públicas municipales. Aquí el Estado tiene una deuda pendiente frente al reto de generar empleos de calidad que permitan el desarrollo profesional de los jóvenes (Gráfico 38).

### Gráfico 38

**Porcentaje de población ocupada según sector del mercado de trabajo y tramos de edad, 2001-2012**



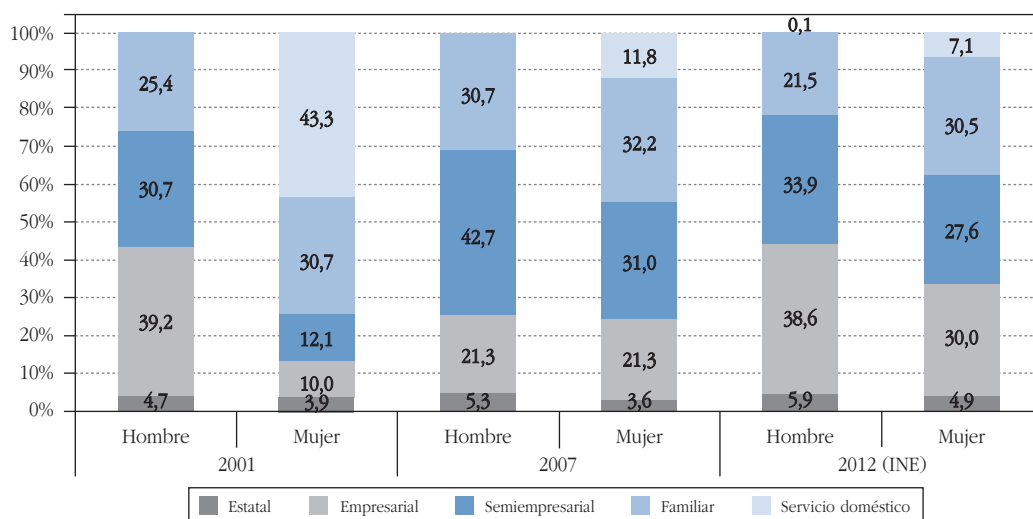
Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

Las diferencias en el perfil de inserción de los hombres y mujeres jóvenes por sectores del mercado laboral están asociadas con lo que acontece con el acceso al empleo asalariado. Las mujeres tienen menor presencia en los sectores empresarial

y semiempresarial y predominan en el sector familiar y el servicio doméstico, que se nutren principalmente de la fuerza laboral adolescente. Es decir, las mujeres jóvenes tienen mayor peso en los sectores donde predominan los empleos más precarios. Para los fines comparativos con otros países, se puede decir que el 56% de los jóvenes, una proporción mayor a los adultos, se ocupa en el sector informal (semiempresarial y familiar), con pocas diferencias por sexo (Gráfico 39).

**Gráfico 39**

**Porcentaje de población ocupada de 15 a 24 años según sector del mercado de trabajo y sexo, 2001-2012**



Fuente: EH-INE, 2001-2012. Elaboración propia.

**Calidad del empleo juvenil**

En este acápite se destacan los principales hallazgos sobre las condiciones en las que trabajan los jóvenes en la ocupación principal, nuevamente con referencia al conjunto de los trabajadores, por cuanto solo se pueden comprender en el marco más general en el que se desempeña la fuerza laboral del municipio. El análisis está basado en los indicadores de la EE-GAMLP para 2012.

**Estabilidad laboral**

En las últimas décadas se ha dado un cambio duradero en las relaciones laborales, lo que se manifiesta en una creciente inestabilidad laboral. Este cambio se ha producido en el marco de las estrategias de flexibilidad contractual adoptadas por las empresas y el Estado para reducir los costos laborales, buscando adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno ya sea para mejorar sus ganancias o mantener los equilibrios fiscales. En su amplia difusión, estas estrategias han afectado la estabilidad en el empleo mediante el aumento de la contratación por tiempo determinado (a plazo fijo o eventual) y otras formas que encubren el vínculo laboral (contratos por

obra o servicio), en reemplazo de la contratación por tiempo indefinido. Asimismo han proliferado formas de externalización de los procesos de trabajo y subcontratación de tareas permanentes y propias del rubro de las empresas, hasta llegar al trabajo a domicilio (independientes ficticios).

*¿Cuál fue tu primer empleo?* Era instalador de Entel, instalaba ADSL y líneas telefónicas, trabajaba para una tercera empresa que no era Entel... pero trabajábamos para Entel (hombre joven de 21 años).

Por esas vías, solamente el 62,6% de todos los trabajadores asalariados había establecido un vínculo contractual estable —verbal o escrito— con un empleador, es decir, tenía un trabajo permanente en 2012. Esta proporción es mayor al promedio entre los adultos, incluidas las mujeres, por su elevada presencia en los servicios sociales del Estado (salud y educación) donde se respeta la carrera administrativa, aunque solo para los antiguos trabajadores.

En cambio, la segregación laboral de los jóvenes en puestos de trabajo temporales o al margen de una relación estable de trabajo es un hecho incontestable. A diferencia de los adultos, el 60%<sup>25</sup> está sujeto a esta modalidad contractual utilizada para eludir el pago de beneficios sociales; dos de cada tres adolescentes asalariados, junto a más de la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años, trabajan en estas condiciones. Considerando al conjunto de jóvenes, los hombres en mayores proporciones que las mujeres están relegados en empleos temporales.

En realidad, las empresas del municipio cuentan con un amplio excedente de fuerza laboral joven que utilizan en forma flexible en función de los vaivenes de la demanda por sus bienes y servicios y que, por lo tanto, pueden despedir en cualquier momento, aprovechando los resquicios de la legislación laboral. Este es otro factor que repercute en la rotación laboral o movilidad entre empleos observada entre los jóvenes. De esta manera, se constata que la mayor inestabilidad que presenta el empleo juvenil no es una cuestión que obedece primordialmente a razones individuales, sino básicamente a las lógicas de abaratamiento de costos laborales por parte de las empresas, donde uno de los mecanismos es la contratación temporal sin otorgar beneficios complementarios al salario (Gráfico 40).

Si la eventualidad caracteriza a la mayor parte de los empleos asalariados de los jóvenes, el desempeño de actividades por cuenta propia está marcado por una relativa estabilidad. La dedicación al trabajo en forma continua durante todo el año supera ampliamente al trabajo estacional o por temporadas en esta categoría de trabajadores. Así, el 80%, algo más entre los adultos, trabaja regularmente en su actividad, frente al 65% de los jóvenes, con pocas diferencias entre hombres y mujeres. El hecho que dos de cada tres jóvenes trabaje en forma continua todo el año en ocupaciones que realizan por su cuenta muestra que su comportamiento en el mundo del trabajo no

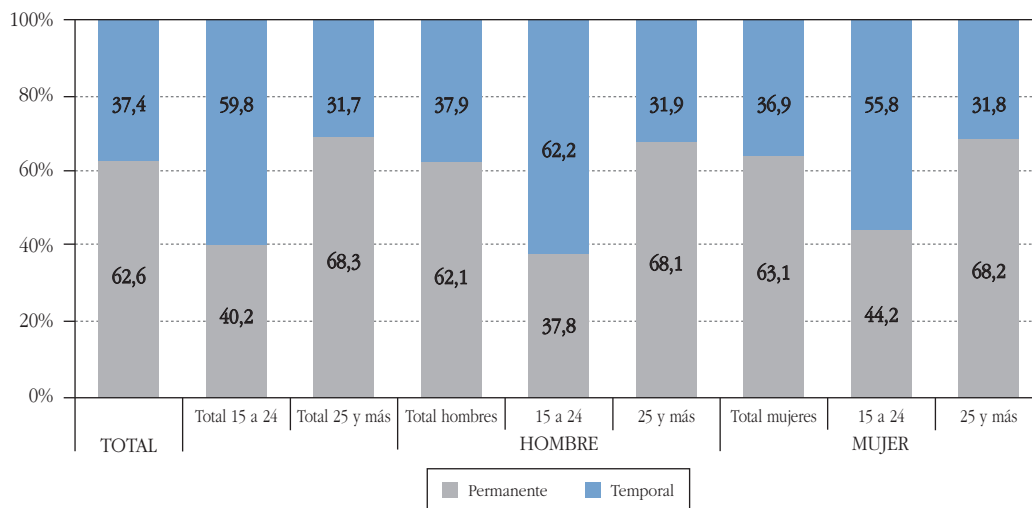
---

25 Este dato es similar al reportado por los jóvenes en la Primera Encuesta Municipal “Juventudes en el Municipio de La Paz: Situaciones, Condiciones y Percepciones” (GAMLP, 2013).

tiene nada de “inestable”. Nuevamente, este indicador echa por tierra los argumentos respecto a la explicación de la permanente rotación laboral juvenil a causa de factores básicamente asociados con la oferta laboral (Gráfico 41).

**Gráfico 40**

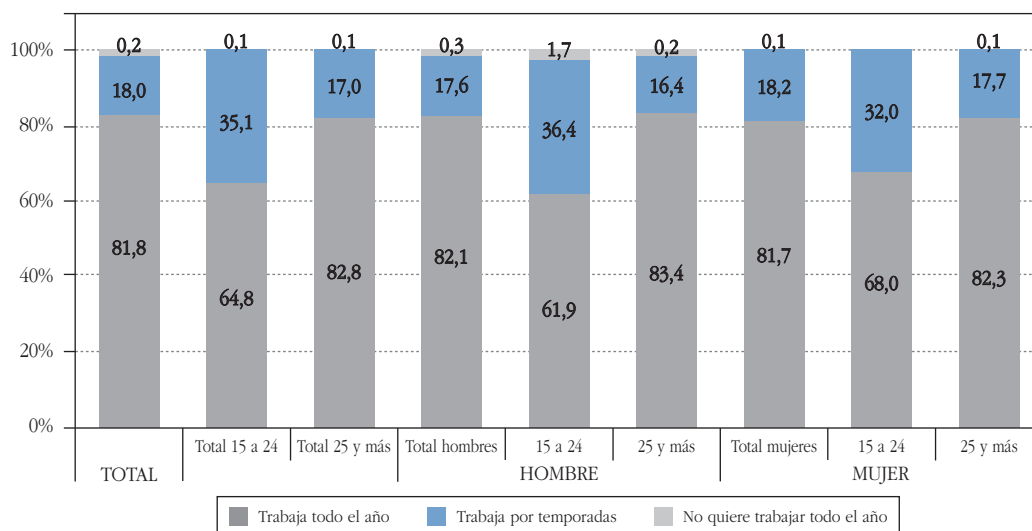
**Asalariados: Estabilidad laboral según sexo y tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

**Gráfico 41**

**Independientes: Estacionalidad en el trabajo según sexo y tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

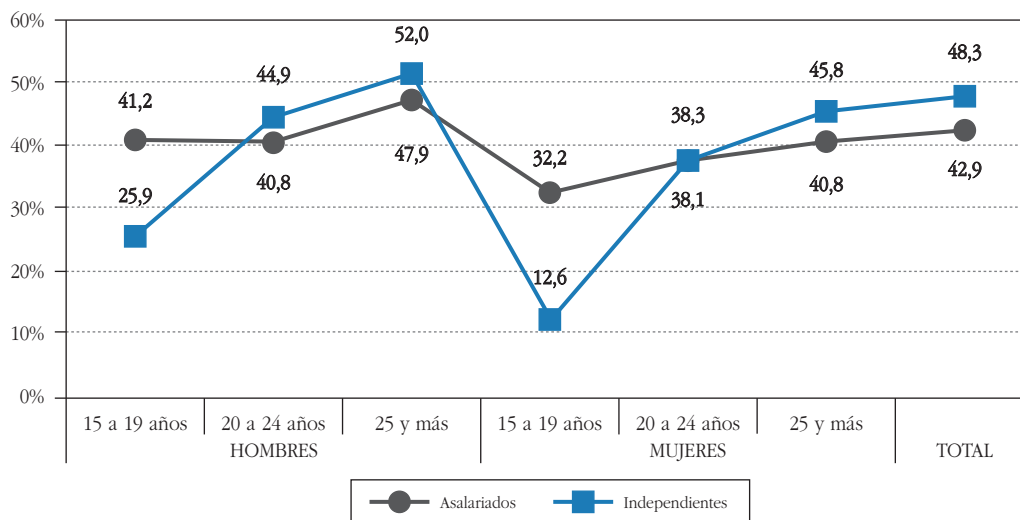
**Jornadas laborales**

Bajo el concepto jornada laboral “normal” se entiende una organización del tiempo de trabajo que es de aplicación general para los asalariados; en el país la

jornada normativa es de ocho horas diarias y 48 semanales. Considerando al conjunto de ocupados, un porcentaje importante trabaja fuera de la llamada jornada normal, por menos horas y habitualmente por más horas, a fin de asegurar un nivel de ingreso esperado. En el municipio de La Paz, la jornada semanal promedio de los asalariados supera en dos horas a la normativa, mientras que entre los independientes es mayor en casi nueve horas.

Además, se encuentra una diferencia significativa en la jornada de trabajo de los jóvenes y los adultos, principalmente entre éstos y los adolescentes. Los jóvenes le dedican menos horas al trabajo siendo asalariados o independientes, lo que puede estar relacionado con su presencia predominante en actividades donde rige el trabajo a tiempo parcial o por horas (comercio y servicios personales diversos) que les permiten conciliar escuela o familia y vida laboral. Por esta razón, las mujeres tienen jornadas de trabajo menos prolongadas en todos los grupos de edad, sobre todo cuando trabajan por su cuenta, explicando en parte la brecha de ingresos que las separa de los hombres (Gráfico 42).

**Gráfico 42**  
**Promedio de horas de trabajo semanal según categoría, sexo y tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### ***Ingresos laborales***

La fuente más importante de ingresos personales y familiares para asegurar la subsistencia es el trabajo; otras fuentes como los ingresos del capital y las transferencias netas entre los hogares y el gobierno aportan por lo general con un porcentaje reducido a la provisión de los medios de vida familiar. En esta sección se considera como indicador el ingreso total mensual neto o de bolsillo en la ocupación principal, es decir, el monto líquido que queda después de los impuestos de ley

(asalariados) o de los gastos realizados para la producción de bienes o servicios (independientes).

Como en otros municipios, otro rasgo del funcionamiento actual del mercado de trabajo en La Paz consiste en los bajos salarios con que se remunera a la fuerza laboral. Esto repercute por la vía del mercado de bienes y servicios en los bajos ingresos que obtiene gran parte de los trabajadores independientes. Tomando como indicador el salario mínimo nacional (SMN) —que según datos del CEDLA representaba cerca de la mitad del costo de la canasta normativa alimentaria (CNA) en 2012<sup>26</sup>— se encuentra que uno de cada cuatro de todos los trabajadores asalariados tenía un ingreso igual o inferior a este piso salarial. Un tercio adicional ganaba el equivalente entre uno y dos salarios mínimos, un monto todavía insuficiente para cubrir los requerimientos alimenticios de las familias, mientras que solo otro tercio de los asalariados ganaba más de dos salarios mínimos.

Como se puede apreciar en el Gráfico 43, los jóvenes asalariados están concentrados en los tramos de ingresos bajos. Esto refleja que el salario mínimo ya no es un referente para fijar sus remuneraciones. En efecto, cerca de la mitad de los jóvenes ganaba un monto inferior al SMN y solo el 20% alcanzaba a dos o más SMN en 2012. Las peores remuneraciones corresponden a los adolescentes, puesto que dos de cada tres ganaban menos del SMN. A medida que avanza la edad, los salarios aumentan: la proporción de asalariados de 20 a 24 años que ganaba por debajo del SMN disminuye al 38,4%, sin dejar de ser elevada. Comparativamente, los adultos perciben salarios más altos; sin embargo, cerca del 20% todavía gana menos que el SMN.

Yo he comenzado ganando 300 bolivianos... si eres menor de edad, te pagan menos, no estás protegido y la excusa que manejan [los empleadores] es que como recién estamos iniciando por eso pagan poco (mujer de 22 años).

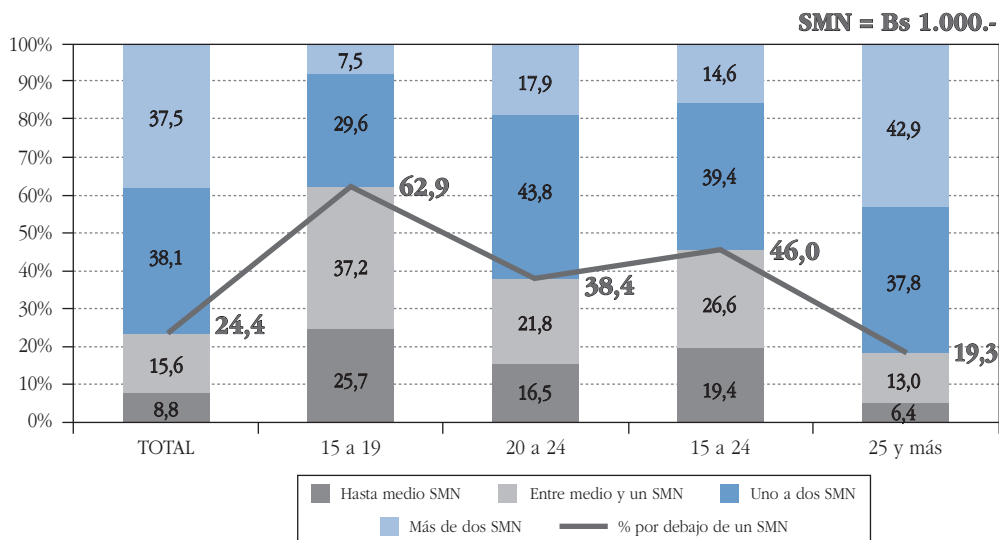
Yo estaba trabajando como operador de internet, manejo de copias e imprenta, pero como estaba empezando a trabajar y no tenía experiencia laboral me pagaban 300 bolivianos (hombre de 24 años).

Si bien las políticas de contención salarial siguieron vigentes durante todo el período de referencia de este análisis lo que afectó al conjunto de los trabajadores, los jóvenes pasaron a constituir el principal reservorio de mano de obra barata para las empresas de distintos tamaños y rubros. De esta manera, no son las rigideces de las normas ni las expectativas salariales las que limitan su contratación, sino todo lo contrario, ya que sus oportunidades de empleo siguieron dependiendo en gran medida de su disposición para aceptar bajas remuneraciones y condiciones contractuales degradadas. De este modo, la sobreexplotación de su fuerza de trabajo en los diferentes sectores del mercado laboral actúa como otro factor que impulsa a los jóvenes a buscar alternativas de ocupación que les permitan mejorar, aun mínimamente, sus ingresos.

---

26 Ese año el SMN fue fijado en Bs 1.000.



**Gráfico 43****Salario líquido mensual y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según tramos de edad, 2012**

Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

En términos de ingresos laborales, las mujeres siguen enfrentando las peores condiciones. Persisten amplias brechas de ingreso por sexo independientemente de la edad, pero son más acentuadas entre los jóvenes. Entre los adolescentes, el 77,5% de las mujeres, muchas más que los hombres (53,7%), tienen ingresos inferiores al SMN; en el grupo de 20 a 24 años, la mitad de las mujeres, en comparación con el 29,1% de los hombres, gana por debajo el SMN.

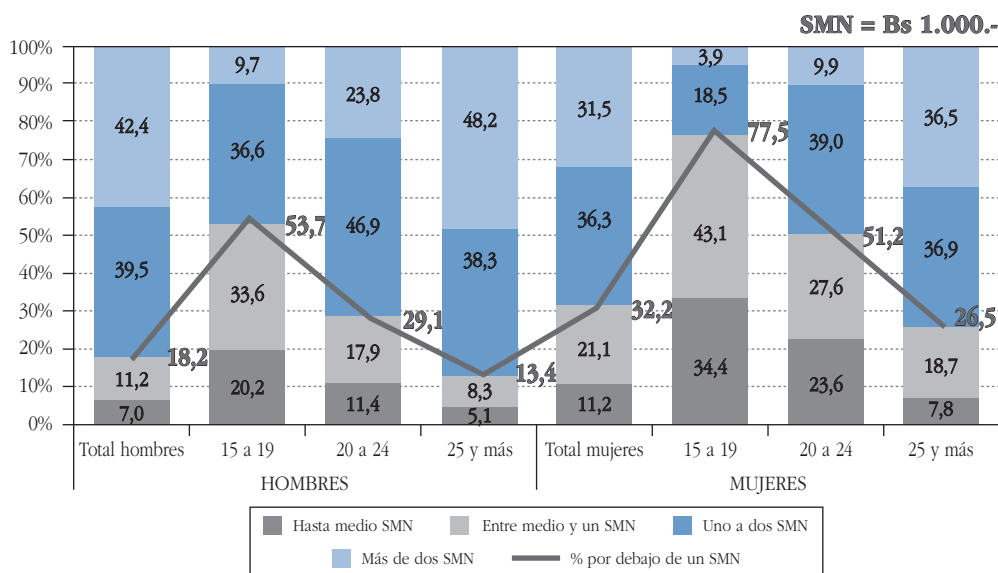
Yo trabajo desde mis 12 años en un taller de empastados, hasta ahora estoy trabajando allí, el sueldo es mínimo... empecé con un sueldo de 60 bolivianos semanal, trabajaba de lunes a sábado, entraba a las 8 de la mañana y salía a las 7:30 de la noche. Cuando egresé de colegio, me subieron el sueldo a 120 bolivianos semanales y actualmente gano 260 bolivianos, pero ese monto no me alcanza (mujer de 22 años).

A tiempo de reflejar la sobreexplotación de la que son objeto la mayoría de los jóvenes —como otro factor condicionante de la elevada rotación laboral que exhiben—, estos hallazgos llevan a la reflexión sobre el costo social que significa dejar la escuela, principalmente para los adolescentes, en comparación con el retorno que obtienen por su trabajo remunerado.

Los ingresos laborales de los trabajadores independientes en general son inferiores a los que perciben los asalariados en todos los grupos de edad. Cerca del 40% de los adultos, porcentaje similar al total, ganaban menos que el SMN en 2012. En cambio, más de la mitad de los jóvenes enfrentaba las mismas condiciones

de desventaja, mientras que para uno de cada tres el retorno económico de su actividad solo alcanzaba a medio SMN o menos. Esta situación de subocupación por ingresos estaría explicando el escaso interés que manifiestan los jóvenes para realizar emprendimientos económicos por su cuenta (Gráfico 44).

**Gráfico 44**  
**Salario líquido mensual y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según sexo y tramos de edad, 2012**



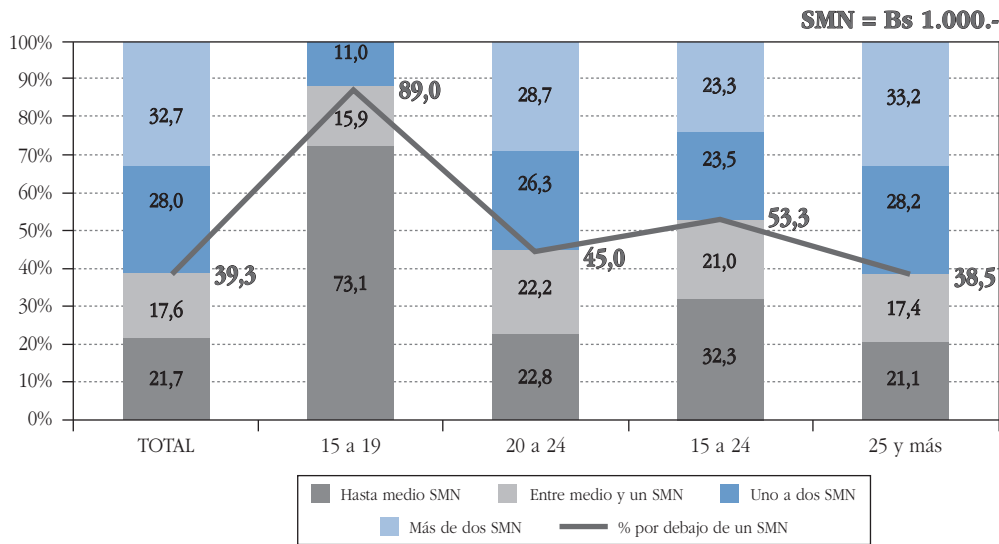
Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

Los adolescentes que trabajan por su cuenta visiblemente tienen ocupaciones de refugio para enfrentar la pobreza, para siete de cada 10 el trabajo solo significa contar con un ingreso mensual equivalente a medio SMN mínimo o menos. Entre los jóvenes de 20 a 24 años, la situación mejora pero todavía cerca de la mitad gana por debajo del SMN y solo uno de cada cuatro, igual que entre los asalariados, obtiene un monto superior a los dos SMN. Esto demuestra que se registran ingresos muy bajos a pesar de que un elevado porcentaje de los jóvenes que trabajan por su cuenta lo hacen de manera regular durante todo el año (Gráfico 45).

En el ámbito del trabajo independiente, los diferenciales de ingreso por sexos son extremadamente altos y se relacionan con el tipo de ocupaciones que realizan hombres y mujeres. Como se ha visto, las mujeres están relegadas a las actividades tradicionales de comercio y de servicios que generan bajos retornos; de hecho, más de la mitad de todas las mujeres en comparación con el 26,7% de los hombres ganaban menos que el SMN en 2012. El hecho destacable es que estas diferencias se registran por igual en el grupo de adultos y jóvenes (20 a 24 años), pero no así entre los adolescentes, porque hombres y mujeres trabajan por igual en las peores condiciones de ingresos (Gráfico 46).

**Gráfico 45**

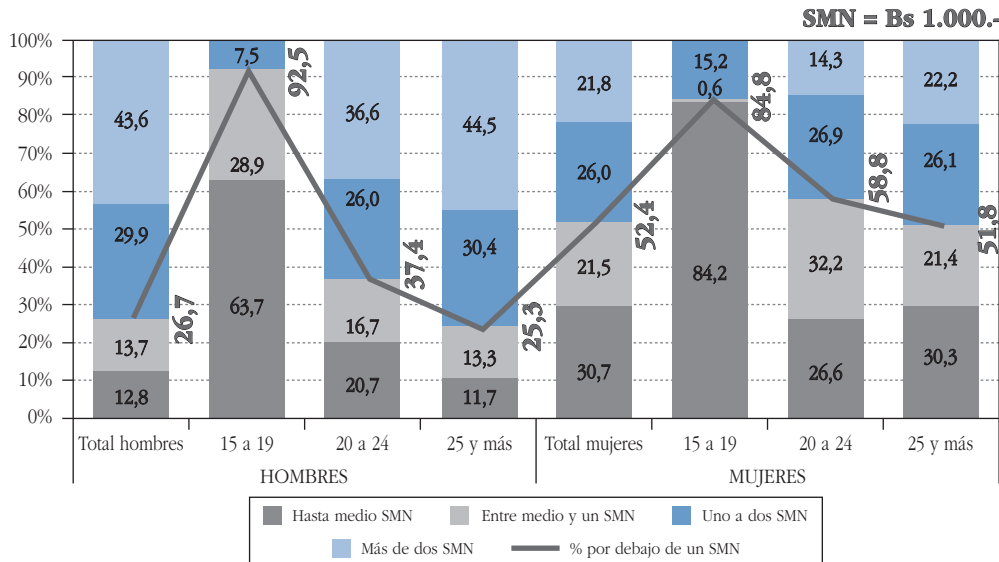
**Ingreso neto mensual de los independientes y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

**Gráfico 46**

**Ingreso neto mensual de los independientes y porcentaje que gana por debajo de un SMN, según sexo y tramos de edad, 2012**



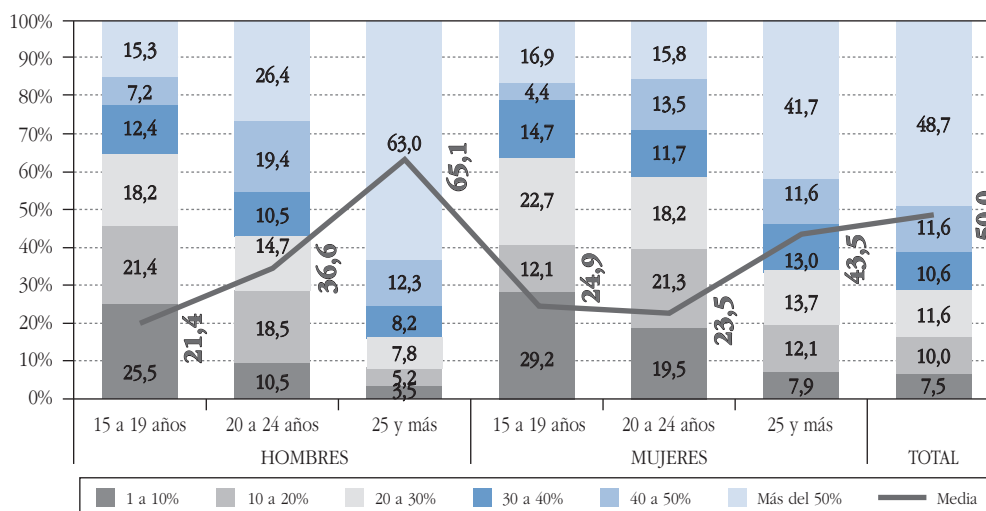
Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

Un indicador muy importante para evaluar la importancia que adquiere el ingreso laboral de los jóvenes es su contribución al ingreso familiar. Con este indicador —expresado en promedio y porcentajes de aporte—, se puede evidenciar que en

un contexto generalizado de precariedad laboral cada receptor de ingresos aporta con el 50% al ingreso del hogar, mientras que el aporte promedio de los adultos llega al 43,5%. Por su parte, los jóvenes alivian la carga económica en sus hogares pero su contribución no tiene un peso importante. Así, por ejemplo, el ingreso de los adolescentes y de las mujeres de 20 a 24 años representa alrededor de la cuarta parte del promedio de ingreso familiar; solo en el caso de los hombres jóvenes el porcentaje aumenta hasta un tercio. En la medida en que la mayoría de los jóvenes todavía no tiene responsabilidades con una familia propia, sus ingresos les permiten cierta independencia económica, pero serían absolutamente insuficientes para cubrir el costo de reproducción de su fuerza de trabajo sin el apoyo de otros miembros de su familia. Si esto es así, la inestabilidad laboral que los aqueja, sobre todo a los que pertenecen a los hogares de ingresos medios y bajos, los hace altamente vulnerables a la pobreza crónica (Gráfico 47).

### Gráfico 47

**Porcentaje de aporte de los trabajadores al ingreso total del hogar, según tramos de edad y sexo, 2012**



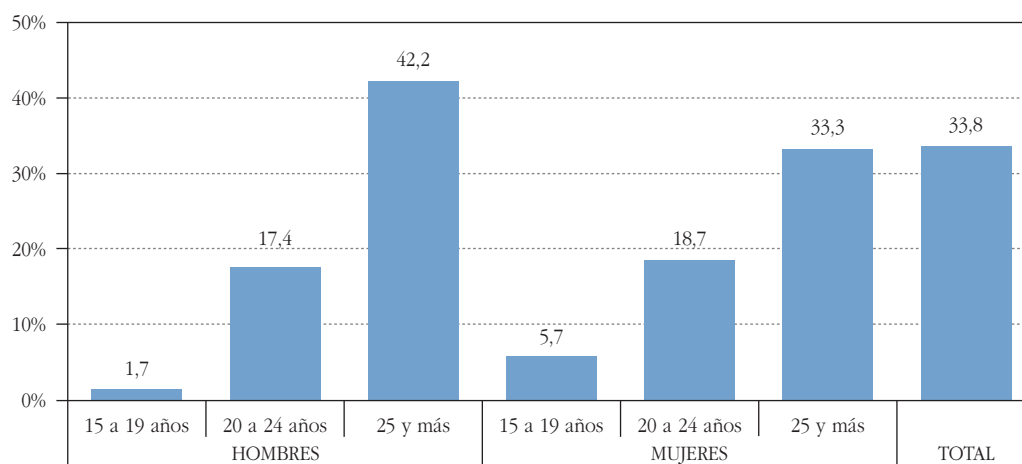
Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### Cobertura de la seguridad social

En relación estrecha con el predominio de formas atípicas de contratación, actualmente solamente el 33,8% de los trabajadores aporta para su jubilación (36,9% hombres y 30,3% mujeres). Si bien la baja cobertura del sistema de pensiones está presente en todas las edades, destaca el hecho que las nuevas generaciones inician su trayectoria laboral al margen de la protección social asociada con el trabajo. Menos del 20% de los hombres y mujeres jóvenes de 20 a 24 años, casi la mitad en comparación con los adultos, aportaban para su jubilación en 2012 y, este porcentaje era ínfimo entre los adolescentes. Lo anterior marca la pérdida progresiva de un derecho

consagrado en la legislación laboral. Esta tendencia se agrava por el debilitamiento de la organización y la acción sindical en un contexto de correlación de fuerzas adverso para los trabajadores y porque los jóvenes casi no participan en un sindicato de trabajadores, no necesariamente por falta de interés, sino por la temporalidad de sus empleos. Asimismo, cada vez más los dirigentes sindicales representan a los “estables” (Gráfico 48).

**Gráfico 48**  
**Ocupados que realizan aportes para la jubilación según sexo y tramos de edad, 2012**



Fuente: EE-GAMLP, 2012. Elaboración propia.

### ***Precariedad laboral juvenil***

Durante el período 2001-2002, se consolidó el patrón de sobreexplotación del trabajo que comenzó a estructurarse en los años ochenta. De esta manera, al margen del contexto económico, la pérdida generalizada de la calidad del empleo marca el nuevo rasgo de funcionamiento del mercado laboral en Bolivia. Este proceso debe entenderse como el mantenimiento de la lógica neoliberal que exige que las fuerzas del mercado dejen actuar libremente a las empresas y al propio Estado, sin trabas legislativas, contractuales o sindicales. Esto da lugar a que se facilite la contratación y el despido, la fijación de salarios, la modificación de las formas de pago y de jornadas laborales, la asignación de tareas, etc., de manera funcional a la acumulación de capital o a las políticas de ajuste fiscal.

*¿Y en este trabajo trabajas como asalariado o cuenta propia? Es como comisionista, lo que pasa es que nosotros no tenemos un sueldo fijo...<sup>27</sup> (mujer de 22 años).*

<sup>27</sup> Nótese que, por la forma de pago, esta joven no se considera trabajadora asalariada.

*¿Tienes derecho a la vacación, al pago de aguinaldo, o al pago de horas extras cuando prolongas tu jornada laboral?* No, solo me pagan mi sueldo y siempre dan vueltas para no reconocer el aguinaldo, vacaciones... eso aquí no se conoce... Una cosa es lo que te ofrecen cuando te contratan, otra después, casi nada se cumple (mujer de 19 años).

Considerando aspectos referidos a la estabilidad laboral, los ingresos laborales (por debajo o por encima del aporte necesario de cada perceptor para cubrir, al menos, el costo de la canasta normativa alimentaria de la familia) y la cobertura previsional (aportes al sistema de pensiones), se ha construido un indicador que distingue tres categorías en la calidad del empleo: no precario, precario moderado y precario extremo<sup>28</sup>. Con este indicador, el cuadro que se presenta en términos de la pérdida de calidad del empleo es particularmente crítico en el municipio de La Paz así como en el resto de las ciudades del país (Escóbar et al, 2014), reflejando que las estrategias de competitividad basadas en la mayor explotación del trabajo gozan de buena salud, mientras que las instituciones encargadas de hacer cumplir los derechos laborales siguen siendo inoperantes.

El 2011, en el municipio de La Paz<sup>29</sup>, solamente uno de cada cinco trabajadores tenía un trabajo adecuado o no precario; otro 25% tenía trabajo precario moderado, es decir, presentaba déficit en alguna de las tres condiciones, mientras que un abrumador 51,9% tenía un trabajo precario extremo: era temporal, sus ingresos no alcanzaban a cubrir al menos el costo de una canasta alimentaria y no estaba cubierto por la seguridad social. La precariedad extrema había terminado de instalarse superando a la observada en la década pasada, cuando la situación se manifestaba como precariedad moderada. Una paradoja, considerando el dinamismo macroeconómico reciente (Gráfico 49).

El proceso de precarización laboral afectó duramente al conjunto de los trabajadores, pero el 61% de los jóvenes vio degradar su situación con el paso acelerado hacia el empleo precario extremo, mientras solo el 7,5% tenía un empleo adecuado. Así, la posibilidad de mejorar sus condiciones laborales queda muy lejos para los jóvenes, igual que para los adultos. De esta situación se nutren los crecientes procesos de empobrecimiento y emigración juvenil desde el municipio al resto del país y al exterior (Gráfico 50).

El 2011, la precariedad laboral se había instalado en todos los sectores del mercado de trabajo (estatal, empresarial y semiempresarial) con un aumento en la precariedad media —debido a la persistencia de salarios bajos y a la cada vez menor cobertura de los beneficios sociales—. Entretanto, en el sector familiar aumentaron dramáticamente los trabajos precarios extremos. Esto muestra que la generación de

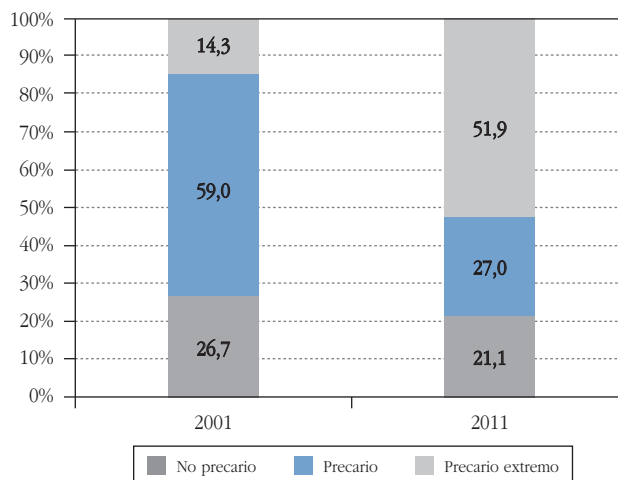
---

28 En el caso de los trabajadores no asalariados, se consideran solamente dos criterios: ingresos y aportes al sistema de pensiones, pero la variable definitoria es el ingreso.

29 Este indicador construido en las investigaciones del CEDLA sobre el tema solo está disponible para 2001 y 2011 (Escóbar y Rojas, 2011).

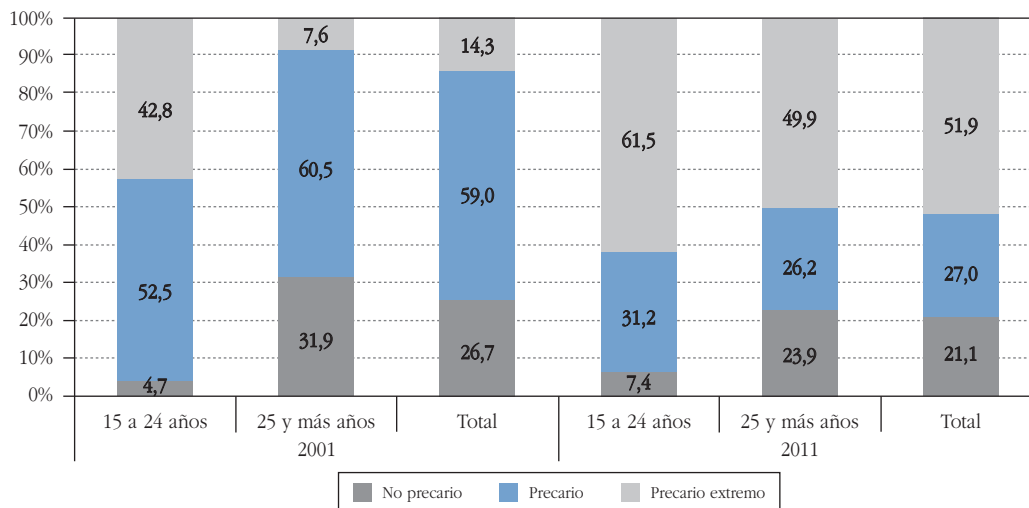
empleos en el municipio durante el período tuvo lugar a expensas de su calidad; la menor tasa de desempleo registrada ese año tuvo como contrapartida el aumento del trabajo asalariado precario y la ocupación por cuenta propia en sectores de baja productividad e ingresos. Esto demostró que el problema estructural del empleo seguía lejos de resolverse en el país.

**Gráfico 49**  
**Precariedad laboral, 2001-2011**



Fuente: EH-INE, 2001; ECEDLA, 2011. Elaboración propia.

**Gráfico 50**  
**Precariedad laboral por tramos de edad, 2001-2011**

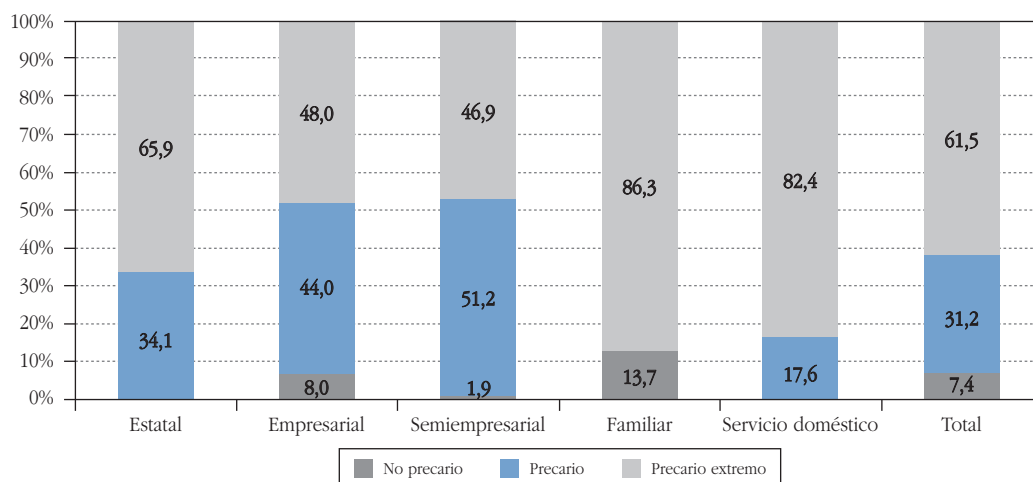


Fuente: EH-INE, 2001; ECEDLA, 2011. Elaboración propia.

La situación de los jóvenes es paradigmática en este aspecto: nueve de cada diez jóvenes tenía un empleo o trabajo precario ese año. Incluso en el sector estatal la

situación aparecía polarizada entre el empleo adecuado y el empleo precario extremo o, en otros términos, entre los que se contrata bajo la normativa vigente y los que se contrata sin derechos laborales. En esta última posición se encontraba la mayoría de los jóvenes empleados y obreros del sector público. En los sectores empresarial y semiempresarial, cerca del 90% de los jóvenes eran asalariados precarios, con una proporción de trabajadores inestables, mal remunerados y sin beneficios sociales que llegaban a representar la mitad de todos. Al final del período el trabajo juvenil en el sector familiar había pasado a ser tan precario como el asalariado en el servicio doméstico, cerrando el círculo de las inserciones laborales endebles que caracteriza a los jóvenes (Gráfico 51).

**Gráfico 51**  
**Precariedad laboral de los jóvenes de 15 a 24 años según sector del mercado de trabajo, 2011**



Fuente: ECEDLA, 2011. Elaboración propia.

Mientras el empleo y el trabajo precarios extremos campean expresando la incertidumbre laboral, la explotación y la desprotección social a la que se encuentran sometidos los hombres y mujeres jóvenes en el mercado de trabajo, las mujeres siempre aparecen como las más desfavorecidas.

Estoy trabajando de mesera en una discoteca, viernes, sábados y domingos... empiezo a las siete de la noche y termino a las cuatro de la mañana, trabajo ahí porque es el único trabajo que encontré... El horario es difícil de cumplir y el salario es bajo, me pagan 150 bolivianos semanales (mujer de 22 años).

El sueldo no te pagaban puntual, tenías que esperar... si había gente (clientes) te cancelaban, si no había gente, no te cancelaban.... Me ha tocado esperar hasta cinco meses... (mujer de 22 años).

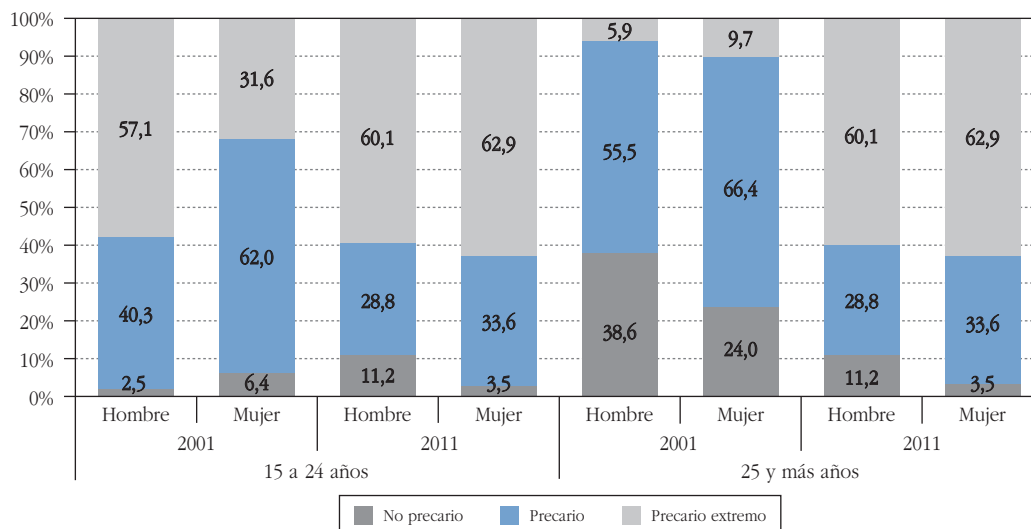


Los jóvenes aceptan trabajos precarios con la expectativa de acumular experiencia, formación y, en general, condiciones que mejoren su perspectiva de trabajo, tal como lo expresa una joven de 15 años: “...Y por ganar experiencia, yo aceptaría, aunque me pagasen poco, aunque tuviese que trabajar desde muy temprano hasta muy tarde, yo sí aceptaría”. No obstante, el problema de la precariedad laboral se ha generalizado de tal manera que estas aspiraciones son difíciles de cumplir, lo que afecta las condiciones de vida actuales y futuras de la mayoría (Gráfico 52).

Hay muchos lugares donde te engañan, te dicen: ‘te vamos a pagar’ y no te pagan... por ejemplo en mi trabajo tienen un completo desconocimiento de las leyes laborales... en Bolivia el trabajo es un poco precario (hombre de 25 años).

La juventud es un sector vulnerable y olvidado que debiera ser prioridad de todos. Yo creo que sigue igual; la mayoría de los jóvenes forman parte de esa población mayoritaria para la cual no ha cambiado nada, pese a la bonanza macroeconómica en la vive el país. Es importante retomar estos temas y darles a los jóvenes las herramientas para ser agentes de cambio, tienen que ser interpeladores de las viejas prácticas individuales, solo así se podría esperar que algo cambie en su relación con el empleo (representante del mundo académico).

**Gráfico 52**  
**Precariedad laboral según sexo y tramos de edad, 2001-2011**



Fuente: EH-INE, 2001; ECEDLA, 2011. Elaboración propia.

## Conclusiones

- i) Uno de cada seis ocupados en el municipio es joven, con un perfil ocupacional que refleja la estructura general de empleo. Por lo tanto, es similar al que presentan los adultos y sin cambios destacables en el tiempo. Dos de cada tres jóvenes siguen ocupados en los servicios y el comercio, sin

diferencias por tramos de edad; las mujeres consolidaron su perfil de inserción terciaria, mientras que los hombres aumentaron su presencia en actividades productivas y transitaron del comercio a los servicios.

- ii) Los jóvenes predominan en los puestos de trabajo no calificados donde se ocupan dos de cada tres. Un porcentaje cada vez más elevado trabaja como asalariado (71%). Esta propensión hace que tengan un mayor peso entre la población desempleada, en particular las mujeres, quienes sufren una fuerte discriminación cuando buscan un empleo asalariado. Entre los demás, la mayoría se ocupa como familiar no remunerado, en particular los adolescentes, mientras que los que laboran por su cuenta son un reducido porcentaje del total, a contramano de las políticas que buscan convertirlos en “emprendedores”.
- iii) El único cambio destacable durante el período de análisis se ha dado en la inserción de los jóvenes por sectores del mercado de trabajo, se ocupan menos en el sector familiar y, por lo tanto, tienen mayor presencia en los sectores donde rigen relaciones laborales (empresarial y sobre todo semiempresarial). Entretanto, el sector estatal sigue apareciendo como el menos permeable al empleo juvenil. Para los fines comparativos con otros países, se puede decir que el 56% de los jóvenes, una proporción apenas superior a los adultos, se ocupa en el sector informal (semiempresarial y familiar), con pocas diferencias por sexo.
- iv) En el municipio, como en otras ciudades del país, la precariedad en el empleo permanece como rasgo característico del funcionamiento del mercado de trabajo, lo cual afecta al conjunto de los trabajadores. En este contexto, el problema juvenil es tanto o más crítico no solo por el desempleo sino porque los jóvenes se ocupan en condiciones de inestabilidad laboral, con bajos salarios y sin cobertura de los derechos a la seguridad social, en mayores proporciones que los adultos.
- v) La segregación laboral de los jóvenes en puestos de trabajo temporales es un hecho incontestable. Las empresas utilizan en forma flexible a la fuerza laboral joven en función de las variaciones de la demanda por sus bienes y servicios, asegurando la reducción de sus costos laborales. De esta manera se constata que la mayor inestabilidad o rotación laboral de los jóvenes no es una cuestión que obedece primordialmente a razones individuales, sino básicamente a las características de la demanda laboral. En contraste, entre los jóvenes que laboran por su cuenta, la dedicación permanente al trabajo durante todo el año supera ampliamente al trabajo estacional o por temporadas. Éste es otro indicador que echa por tierra los argumentos que atribuyen la alta rotación laboral juvenil a su actitud frente al trabajo.
- vi) Otro rasgo general del funcionamiento del mercado de trabajo consiste en los bajos salarios con que se remunera a la fuerza laboral. En este escenario, los jóvenes asalariados están concentrados más que los adultos en los

tramos de ingresos bajos; ni siquiera el salario mínimo (SMN) es un referente para fijar sus remuneraciones, ya que en 2012 cerca de la mitad ganaba por debajo de ese monto básico. Las peores remuneraciones corresponden a los adolescentes y las mujeres quienes pasaron a constituir el principal reservorio de mano de obra barata para las empresas. Esto significa que no son las rigideces de las normas ni sus expectativas salariales las que limitan su contratación. Entre los jóvenes que trabajan por su cuenta, la situación de los ingresos es todavía peor. Más de la mitad obtiene menos del SMN por su trabajo. Esta condición de subocupación por ingresos estaría explicando el escaso interés que manifiestan los jóvenes para realizar emprendimientos económicos por su cuenta. En consecuencia, si bien los jóvenes asalariados e independientes alivian la carga económica en sus hogares, su contribución al ingreso familiar no tiene un peso importante.

- vii) En cuanto a la cobertura de la seguridad social, con el predominio de formas atípicas de contratación, solamente el 33,8% de los trabajadores aporta para su jubilación; entre los jóvenes este porcentaje disminuye a menos del 20%, lo que marca la pérdida progresiva de un derecho consagrado en la legislación laboral, en un escenario de debilitamiento de la acción sindical.
- viii) El indicador que sintetiza la situación de las condiciones de trabajo de los jóvenes es el índice de precariedad laboral construido a partir de los indicadores de estabilidad laboral, ingresos y cobertura de la seguridad social. El proceso de precarización laboral afectó duramente al conjunto de los trabajadores, pero fueron dos de cada tres jóvenes quienes vieron degradar su situación con un paso acelerado hacia el empleo precario extremo al final del período; entretanto, este problema afecta a la mitad de los adultos. Queda muy lejos para ambos la posibilidad de mejorar sus condiciones laborales. De no existir transformaciones económicas estructurales, la esperanza de los jóvenes por mejorar su situación laboral, al menos en el futuro, es incierta.



**PARTE III**  
**LA DEMANDA**  
**DE EMPLEO JUVENIL**



Los estudios realizados en América Latina y en Bolivia sobre la inserción laboral de los jóvenes identifican problemas comunes que con distintos grados de incidencia están presentes en los países de la región. Entre éstos, el escaso aumento en sus tasas de participación, el desempleo abierto con niveles que duplican al promedio general, la mayor precariedad de sus condiciones de trabajo y la discontinuidad de sus trayectorias laborales.

Esta parte del estudio está dirigida a conocer la magnitud y las características de la demanda laboral, las prácticas de contratación y las experiencias de trabajo con jóvenes de 15 a 24 años en establecimientos grandes, medianos y pequeños de los rubros de la industria, comercio y servicios en el municipio de La Paz. El propósito es generar nuevos conocimientos que, desde esta perspectiva, permitan explicar las tendencias registradas en sus formas y condiciones de inserción laboral.

En la parte introductoria del estudio, se consideraron algunas hipótesis con relación a los factores que inciden en la demanda laboral y, específicamente, en la demanda de trabajadores jóvenes. Luego del análisis del desempleo, las características ocupacionales y las condiciones en las que trabajan los jóvenes, se puede plantear que los principales factores que tiene que ver con la situación observada tienen que ver con: *i)* la heterogeneidad estructural y la configuración de la estructura económica urbana que, aún en contextos de crecimiento sostenido del producto, no permiten generar los puestos de trabajo que se necesitan para incorporar a la oferta laboral creciente; *ii)* el mayor crecimiento de la demanda de mano de obra no calificada, tanto en los sectores formal como informal, debido a la escasa división del trabajo o el bajo grado de industrialización o modernización económica que caracteriza al aparato productivo del municipio, lo que a diferencia de otros países de la región incide en elevados niveles de desempleo de los jóvenes más escolarizados, es decir, profesionales y técnicos; *iii)* la persistente flexibilidad laboral en el mercado de trabajo (contractual, salarial, numérica, funcional) y la tendencia al aumento de los contratos temporales o bajo modalidades de subcontratación que ocasionan una mayor incertidumbre en el empleo en general, pero que en el caso de los jóvenes repercute en un proceso continuo de rotación laboral, que afecta sus expectativas y aspiraciones.

El estudio está basado principalmente en una encuesta por muestreo a 120 establecimientos económicos con más de cinco ocupados en los sectores de la industria manufacturera, comercio y servicios que contratan trabajadores jóvenes entre 15 y 24 años. Complementariamente, se apoya en entrevistas a empleadores o responsables del área de recursos humanos de estas y otras empresas del municipio y a actores institucionales.

Para la realización de la encuesta se tomó en cuenta el marco muestral que proviene del Censo de Actividades Económicas del Municipio de La Paz (GAMLP, 2007), actualizado en el estrato de cinco y más personas ocupadas durante el trabajo de campo. La selección de la muestra fue proporcional al número de unidades económicas existentes por actividad económica y tamaño de la empresa, siguiendo un sorteo sistemático. Con una muestra de 120 empresas, el error global fue de 8,75%, con la fórmula estándar de cálculo. En consecuencia, para no afectar la representatividad de la muestra, el análisis privilegia los datos a nivel del conjunto de empresas, con algunas ilustraciones sobre diferencias encontradas por tamaños y rubros de las empresas, cuando se considera pertinente.

En lo que sigue se analizan los principales resultados de la encuesta. Partiendo de la descripción del entorno económico productivo del municipio y de las empresas, se profundiza en el comportamiento general de la demanda laboral, la contratación de fuerza laboral juvenil, las características de los trabajos que realizan y las políticas empresariales para promover su empleo y capacidad productiva. El estudio concluye con la opinión de los empresarios sobre las experiencias de trabajo con personal joven.

## **Heterogeneidad estructural y configuración económica del municipio de La Paz**

El comportamiento de los mercados de trabajo urbanos desde la perspectiva de la demanda laboral, es decir, de la compra y venta de fuerza de trabajo, está determinado por factores estructurales asociados con las características del patrón de acumulación, las formas de organización de la producción y la división del trabajo predominantes, que determinan la capacidad productiva y de generación de empleo en diferentes contextos macroeconómicos.

En Bolivia las políticas públicas recientes han profundizado el patrón de acumulación primario exportador asentado en las industrias extractivas y la agroindustria exportadora. Mientras tanto, se debilita el tejido industrial y se acelera el crecimiento de las actividades terciarias de los servicios y el comercio. Al mismo tiempo, se asiste a la expansión de las relaciones capitalistas de producción en todas las actividades económicas, mientras aumentan las brechas de productividad, lo que repercute en el predominio de condiciones precarias de uso y consumo de la fuerza de trabajo. Lo que acontece en el municipio de La Paz no es más que una de las expresiones de estos procesos que tienen lugar en el país.



### ***Desarrollo capitalista y formas de organización del trabajo***

Desde la teoría de la heterogeneidad estructural, se dispone de un enfoque para comprender el comportamiento de la demanda laboral y específicamente la demanda de trabajadores jóvenes. Su explicación radica en las condiciones creadas por estructuras productivas y ocupacionales propias de un modelo de desarrollo desigual y combinado característico de los países de América Latina (Rodríguez, 1998; Salvia y Vera, 2010) y no así en aspectos relacionados con las características individuales o el capital humano de la población que participa en el mercado laboral.

La heterogeneidad estructural, como concepto, hace referencia a las disparidades que se presentan en el aparato productivo en cuanto a las formas de organizar la producción, su crecimiento sectorial, el uso de los factores productivos y la distribución de los ingresos. En términos concretos, en la configuración del aparato productivo coexisten formas de organización de la producción y del trabajo típicamente capitalistas —intensivas en capital, de alta productividad y que hacen uso exclusivo de trabajo asalariado— junto a unidades económicas de mediana y baja productividad, donde no hay una clara división entre los propietarios del capital y del trabajo y donde la producción de bienes y/o servicios se organiza, en unos casos, combinando el trabajo asalariado con formas familiares de organización y, en otros, básicamente en torno a la fuerza de trabajo del grupo familiar.

Tomando en cuenta lo anterior, la heterogeneidad en la estructura económica urbana es por lo tanto una consecuencia del estilo de desarrollo seguido por la mayoría de los países latinoamericanos que se manifiesta tanto en las distintas ramas de la actividad económica como dentro de cada rama de actividad (Casanovas y Escóbar, 1989).

Las diferentes formas de organización productiva conforman estratos tecnológicos que se diferencian a partir de las desigualdades existentes en la dotación de capital por hombre ocupado, la infraestructura y las economías externas disponibles así como el tipo de tecnologías y el acervo de conocimientos. Consecuentemente, se diferencian por la productividad, los ingresos y las condiciones laborales imperantes en cada uno de ellos. En el país y en el municipio de La Paz, la reducida inversión productiva, la estrechez relativa del mercado interno y la falta de competitividad externa han llevado a perpetuar la “pequeñez relativa” del sector empresarial. Esto ha dejado espacio a la reproducción de formas tecnológicamente más atrasadas que operan con una racionalidad de subsistencia que es radicalmente diferente a la racionalidad de acumulación propia de los sectores típicamente capitalistas.

Las investigaciones realizadas sobre este tema en América Latina y en Bolivia muestran la importancia que adquieren las formas que no se organizan bajo la racionalidad de acumulación propia de las empresas típicamente capitalistas, tanto desde el punto de vista de los espacios económicos que abarcan en el mercado de bienes y servicios, como desde la perspectiva del importante volumen de mano de obra que ocupan. La mayoría de estas investigaciones, aunque desde perspectivas teóricas y metodológicas diferentes, coinciden en que la explicación de la permanencia y



reproducción de estas formas de organización se fundamenta en el aumento sostenido de un excedente estructural de mano de obra que no logra incorporarse a los sectores empresariales más dinámicos y a los servicios públicos del Estado y busca otras formas de organización que les permita generar ingresos para reproducir su fuerza de trabajo.

La persistencia y multiplicación de estas formas de organización se explica así porque algunas ramas de la producción, el comercio y los servicios no permitirían a las grandes o medianas empresas una tasa de ganancia que justifique su participación en determinados espacios del mercado de bienes y servicios, lo que acentuaría el desarrollo desigual y combinado de la economía urbana. Son estas estructuras heterogéneas las que dan lugar a segmentaciones en el mercado de trabajo<sup>30</sup>.

En Bolivia no se cuenta con información suficiente para dar cuenta de la heterogeneidad del aparato productivo de las ciudades y de la segmentación de los mercados de trabajo considerando los criterios cualitativos mencionados y a las empresas como unidad de análisis<sup>31</sup>. Una forma indirecta de aproximación a la heterogeneidad estructural ampliamente utilizada, en particular por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es a través del tamaño de los establecimientos económicos —definido por el número de personas ocupadas— entendiendo que estaría reflejando tanto el grado de la división del trabajo que pueden alcanzar, como la lógica con la que reproducen sus actividades económicas.

Tomando como indicador el tamaño de las empresas, los censos económicos realizados en las décadas pasadas muestran que el 90% de las empresas del municipio de La Paz pertenecían al estrato con menos de cinco personas ocupadas, sin variaciones durante casi un cuarto de siglo (INE, 1983 y 1992; GAMLP, 2007). Se trata de unidades económicas a la cabeza de un trabajador por cuenta propia que realiza sus actividades solo o con el apoyo de otros miembros de su núcleo familiar y de micro establecimientos que contratan a un número muy reducido de trabajadores, algunos de los cuales se encuentran subordinados vía subcontratación a empresas de mayor tamaño. De acuerdo con las encuestas a la llamada micro y pequeña empresa (MYPE), estos micro establecimientos tienen en promedio 2,4 personas ocupadas incluido el titular, mostrando su baja capacidad para crear empleo asalariado (INE, 2011).

El otro 10% estaba conformado por pequeñas empresas que ocupan entre 5 y 14 trabajadores y por un porcentaje decreciente de empresas medianas y grandes (15 y más ocupados). A pesar de que no se cuenta con información reciente para dar cuenta de los cambios en esta configuración, el peso creciente de las unidades económicas

---

30 Al respecto pueden consultarse los estudios realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario-CEDLA desde 1989, con referencia a los temas de empleo y mercados laborales ([www.cedla.org](http://www.cedla.org)).

31 Los estudios del CEDLA basados en este enfoque abordan el tema de manera indirecta a través del empleo, diferenciando los segmentos del mercado laboral según el tipo de establecimiento donde se ocupa la fuerza laboral (público o privado), la categoría ocupacional y el tipo de participación de los titulares de las empresas que los contratan (solo en la dirección o administración o también en los procesos de trabajo), para diferenciar a los sectores estatal, empresarial, semiempresarial y familiar.

unipersonales en el municipio de La Paz (65%) y la baja proporción de aquellas que se constituyen como sociedades de responsabilidad limitada (31%) o como sociedades anónimas (4%) en el Registro de Comercio de Bolivia (Fundempresa), abona la hipótesis de continuidad antes que de cambios en las características de heterogeneidad de la estructura económica del municipio de La Paz (Registro de Comercio de Bolivia-Fundempresa, 2012)<sup>32</sup>.

Las aproximaciones al análisis del aporte a la generación del producto y del empleo según el tamaño de las empresas (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas-UDAPE, 2003) muestra que aquellas con 50 y más ocupados contribuyen con el 65% del valor final del producto, generando solo el 8,7% del empleo nacional. En el otro extremo, las pequeñas empresas con menos de 10 trabajadores generan solo el 25,5% del PIB, pero aportan con el 83,1% del empleo nacional. Esta polarización está presente en el municipio de La Paz y también en otras ciudades del país<sup>33</sup>.

Estos rasgos de la estructura económica urbana corresponden a un desarrollo capitalista atrasado con el que se asocian formas de uso, consumo y condiciones laborales específicas de la fuerza de trabajo. Esto quiere decir que, independientemente de los contextos macroeconómicos, hay factores estructurales que limitan la generación de empleos suficientes para absorber a una oferta de trabajo creciente y, sobre todo, para mejorar la calidad de los empleos, en particular en los sectores familiar y semiempresarial (como aproximación al sector informal) que operan con limitados recursos complementarios en el trabajo y por tanto con baja productividad, ocupando al 65% de la fuerza laboral (Escóbar, Rojas y Arze, 2014) (Cuadro 10).

## Cuadro 10

### Municipio de La Paz: Establecimientos económicos del sector privado, por tramos de empleo, 1983-1992-2007

Número de ocupados	Absolutos			Porcentajes		
	1983	1992	2007	1983	1992	2007
<b>Total</b>	<b>28.092</b>	<b>37.136</b>	<b>36.593</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Menos de 5	25.018	33.458	33.170	89,1	90,1	90,6
5 a 14	2.312	2.827	2.759	8,2	7,6	7,5
15 a 49	540	638	476	1,9	1,7	1,3
50 y más	222	213	188	0,8	0,6	0,5

No incluye a los establecimientos de educación y salud donde la propiedad no está diferenciada en 2007.

Fuente: Censos de establecimientos económicos tipo local INE, 1983, 1992 y GAML, 2007. Elaboración propia.

32 En 2012, la base de datos de la concesionaria del Registro de Comercio Fundempresa todavía registraba menos de 15 mil empresas en el municipio de La Paz, en su mayoría micro y pequeñas empresas.

33 La productividad del trabajo se calcula considerando el valor agregado por cada trabajador ocupado, que no es otra cosa que el valor que tienen los bienes producidos por cada trabajador (precio por cantidad) menos sus respectivos costos de producción directos.

En este estudio se indaga sobre la demanda laboral en las empresas con cinco o más personas ocupadas. Entre las empresas grandes y medianas (15 ocupados y más) predomina el trabajo asalariado y por tanto una racionalidad de acumulación; la división del trabajo se encuentra completamente desarrollada y se manifiesta en la mayor especialización de cada uno de los ocupados en determinadas tareas, un aspecto que define en las características que adopta la demanda laboral. En estos términos, se trata de establecimientos que pertenecen al sector empresarial.

Entre las empresas pequeñas que conforman gran parte del universo empresarial bajo estudio (5 a 14 ocupados), una parte pertenece al sector empresarial y otra al sector semiempresarial (2 de cada 10). Estos establecimientos operan con una lógica que combina la racionalidad de subsistencia y acumulación, con una escasa división del trabajo —el producto o servicio completo es realizado por una misma persona o pocas personas—; los titulares que dirigen el negocio son también trabajadores directos y combinan con frecuencia el trabajo familiar con el asalariado. Estas empresas amplían o reducen su tamaño al ritmo de las variaciones en la demanda por sus bienes y servicios o en función de las decisiones de las empresas grandes y medianas que las subcontratan.

En el municipio de La Paz, el grado de control del espacio económico por parte de los establecimientos del sector empresarial es diferencial según el tipo de actividad económica. Por lo general, comparten los mercados con los pequeños productores, comerciantes y prestadores de servicios, pero bajo relaciones de fuerte competencia. Solo en pocos rubros limitan los mercados a las pequeñas empresas, como en los de telecomunicaciones o servicios financieros. A la inversa, existen espacios económicos del mercado que son cubiertos, casi exclusivamente, por las pequeñas unidades económicas semiempresariales (también familiares); entre otros, están los rubros del comercio, los servicios de reparación y mantenimiento o la amplia gama de servicios personales, lo que genera más de la mitad de los empleos.

### ***Estructura económica y dinámicas sectoriales***

La composición de la estructura económica del municipio es otro factor con incidencia directa en el nivel y las características de la demanda laboral. De los 39 mil establecimientos económicos registrados en el censo municipal de 2007, el 90% se dedicaba a las actividades de servicios y comercio, el 7% desarrollaba actividades industriales y el porcentaje restante trabajan en otros rubros de actividad. Esta es una configuración primordialmente terciaria —tradicional antes que moderna— que viene desde la década de los sesenta del siglo pasado.

Dentro de los servicios, la mayoría de los establecimientos económicos se dedica al hospedaje y alojamiento, además de los servicios de alimentación y servicios a las empresas (contabilidad, asesoría legal, mantenimiento, transporte, limpieza, etc.), muchos de los cuales se crearon como resultado de la externalización o tercerización de partes de los procesos de trabajo que antes estaban integrados funcionalmente

en las grandes y medianas empresas<sup>34</sup>. No se trata entonces de la expansión de los servicios modernos, capaces de generar articulaciones dinámicas con el resto de la economía, entre las que solo se cuentan las pocas empresas del sector financiero, las telecomunicaciones o servicios especializados de apoyo a la producción.

En la industria manufacturera, las unidades productivas se concentran en los rubros de confecciones, alimentos, madera y muebles. La industria en Bolivia produce con bajo valor agregado, demanda fuerza laboral poco calificada y son pocas las empresas que desarrollan economías a escala invirtiendo en el mejoramiento de sus procesos productivos, rasgos que son compartidos por las empresas del rubro en el municipio (Escóbar S. y Montero L., 2003; UDAPE, 2009).

En todas las actividades económicas señaladas, la heterogeneidad estructural es el denominador común, mientras que el enorme peso de los micro y pequeños establecimientos, en un contexto de escasa incorporación del progreso técnico, expresa las limitaciones que se presentan frente al desafío de impulsar la economía local (Cuadro 11).

Estamos viviendo un tiempo de gran crecimiento económico en especial por las materias primas que exportamos, a la par tenemos un peligro... viene del tiempo de vida de las mismas y del tiempo que duran los altos precios... No se ve el desarrollo y crecimiento productivo sino que más bien se ve un crecimiento en el mercado informal... Se notan claramente los problemas que se tienen en empleo y las pocas condiciones que hay para mejorar la empleabilidad (representante de la Cámara de Comercio).

Con esta configuración estructural, el crecimiento económico del municipio depende cada vez menos de la dinámica de la industria manufacturera, que está fuertemente afectada con el cierre de algunos establecimientos medianos y grandes o con su traslado a otros municipios del país<sup>35</sup>. A lo anterior se añade el limitado incremento en su valor agregado y en la productividad (UDAPE, 2009). En estas condiciones, la incipiente industrialización y su desaceleración reciente en el municipio sigue actuando como un determinante de la creciente importancia de las actividades de comercio y servicios en la economía local.

Desde 2006, la economía del departamento de La Paz creció a un ritmo de 5% anual promedio, duplicando el registrado en el quinquenio previo. En 2012, la industria manufacturera participaba con el 15% del producto regional, tres veces por debajo del aporte de los servicios y el comercio. Los sectores no agropecuarios con mayor incidencia en la expansión económica<sup>36</sup> fueron los servicios financieros, la

---

34 Otra actividad central en el sector servicios del municipio es la administración pública, cuya demanda por bienes y servicios contribuye a dinamizar otras actividades locales.

35 En 2004, el municipio de La Paz continuaba concentrando al 36% de los establecimientos industriales, seguido de Santa Cruz y Cochabamba, como se advierte en la Encuesta Ampliada a Establecimientos Económicos (EAAA) realizada por el INE (2005).

36 En este análisis, se toma como referencia a los sectores no agropecuarios del departamento, para aproximarse al comportamiento de la economía urbana con la información oficial disponible.

**Cuadro 11**  
**Municipio de La Paz: Porcentaje de establecimientos económicos del sector privado por tramos de empleo y actividad, 1983-1992-2007**

	1983			1992			2007		
	Industria	Comercio	Servicios	Industria	Comercio	Servicios	Industria	Comercio	Servicios
<b>N° de establecimientos</b>	<b>5.094</b>	<b>15.556</b>	<b>7.442</b>	<b>4.696</b>	<b>26.401</b>	<b>6.039</b>	<b>2.950</b>	<b>24.442</b>	<b>9.201</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Menos de 5 ocupados	78,3	94,6	84,9	79,4	93,8	81,4	81,5	93,5	86,2
5 a 14 ocupados	15,2	4,9	10,5	13,5	5,3	13,4	14,0	5,8	10,2
15 a 49 ocupados	4,3	0,4	3,5	4,9	0,7	3,8	3,0	0,7	2,3
50 y más ocupados	2,2	0,1	1,2	2,2	0,1	1,3	1,5	0,1	1,3

No incluye a los establecimientos de educación y salud donde la propiedad no está diferenciada en 2007.

Fuente: Censos de establecimientos económicos tipo local INE, 1983, 1992 y GAMLP, 2007. Elaboración propia.

administración pública y otros servicios, lo cual explica más de la mitad de la tasa de crecimiento anual (3,2%), seguidos a gran distancia por la industria manufacturera (0,7%), el comercio (0,3%) y la construcción (0,2%), a pesar del *boom* registrado en los últimos años (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-MEFP, 2013).

La incipiente industrialización del municipio debilita su papel como articulador del crecimiento local cediendo el paso a otro tipo de actividades más rentables, pero menos productivas y, por eso mismo, con menor capacidad para impulsar la creación de empleos directos e indirectos. Además, las actividades terciarias modernas, con tecnología avanzada y productividad relativamente alta, utilizan mano de obra más o menos calificada, pero tienen una presencia extremadamente reducida, mientras predominan aquellas técnicamente muy atrasadas, con baja productividad, que incorporan a mucha fuerza de trabajo sin calificación laboral específica, mal remunerada y sin seguridad social. Estos rasgos también están presentes en gran parte de las actividades industriales manufactureras, de manera que, como en un círculo vicioso, las condiciones en las que se desenvuelve la demanda laboral son poco auspiciosas para el conjunto de la fuerza laboral y mucho más para los jóvenes trabajadores.

En el ámbito macroeconómico creo que la economía ha gozado de buena salud sobre todo debido a la elevación de los precios en el mercado internacional de los recursos energéticos. A nivel microeconómico no pasa igual, la redistribución de esta bonanza no llega a la mayoría de la población. La Paz es el mejor escenario donde uno puede constatar la diferencia entre ricos y pobres... Así para la mayoría de la población no han cambiado las cosas, la realidad dura de desempleo y de falta de oportunidades sigue siendo la misma que antes (representante del mundo académico, 2014).

El crecimiento económico en el municipio no fue uniforme ni generalizado. Con excepción del sector público, el sector formal en esta ciudad creció menos y no progresó. Si hubo crecimiento, fueron más las empresas pequeñas y familiares que son del mundo informal. La Paz vive de la actividad administrativa del Estado y de lo informal... Hay más consumo y crecimiento que no se expresa en más empleos (gerente de una empresa financiera, 2014).

En este marco se analizan las principales características de la demanda laboral juvenil en el municipio de La Paz.

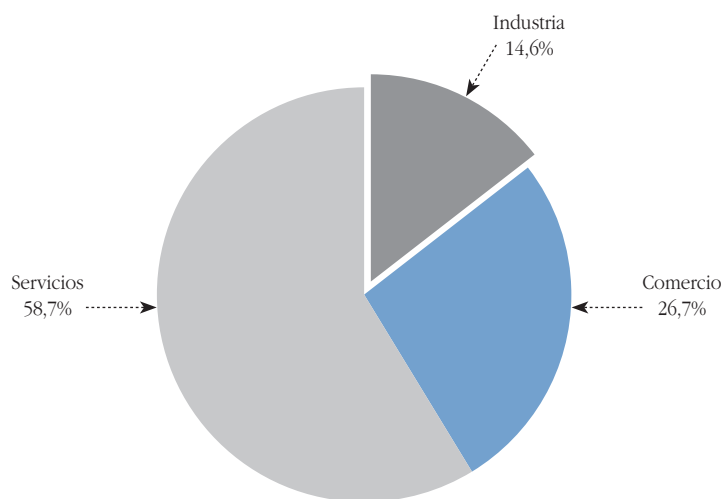
### **Características generales de las empresas**

En este apartado se presenta el análisis de las características generales de las empresas con énfasis en los aspectos económico-productivos con mayor influencia en el comportamiento de la demanda de trabajo, recordando que se trata de un conjunto empresarial que contrata regularmente a trabajadores jóvenes.

### ***Actividad económica***

Como corresponde al universo de establecimientos económicos, la mayoría de las empresas seleccionadas realiza actividades de servicios y comercio; su menor presencia en la industria manufacturera no es más que el reflejo de la profundización de un proceso de desarticulación del tejido productivo, que hace que el crecimiento económico local sea extremadamente vulnerable a los cambios en el contexto macroeconómico (Gráfico 53).

**Gráfico 53**  
**Empresas por actividad económica, 2014**

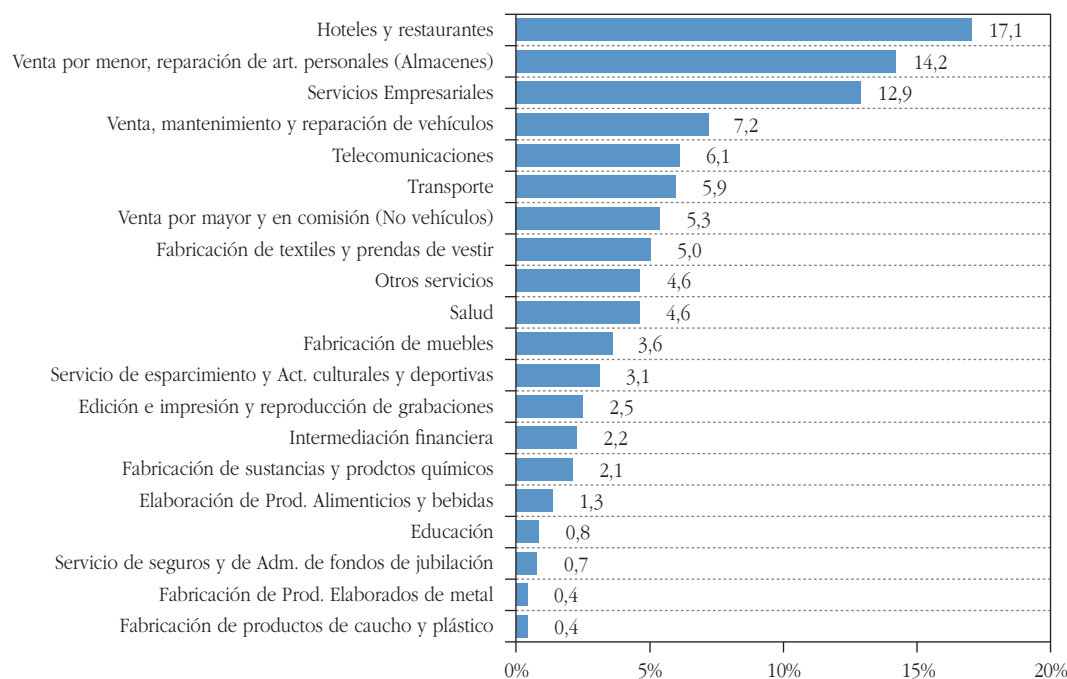


Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
Nota: N = 1.235 empresas.

La diversidad de subsectores incorporados en este estudio refleja adecuadamente el perfil de actividades que caracterizan a las empresas del municipio, como se muestra en el Gráfico 54.

Las empresas grandes pertenecen mayoritariamente a la industria manufacturera y a los servicios. Entre las primeras destacan los rubros de alimentos, productos farmacéuticos, además de las actividades de artes gráficas y de impresión; entre las segundas, predominan los servicios financieros, telecomunicaciones y restaurantes de comida rápida. En cambio, las empresas medianas y pequeñas están distribuidas en los tres rubros, con una composición muy diversa pero concentrada en los servicios de restaurantes y hoteles, ventas de minoristas y mayoristas, servicios empresariales, fabricación de textiles, prendas de vestir y muebles además de una amplia gama de servicios sociales y personales (Gráfico 55).

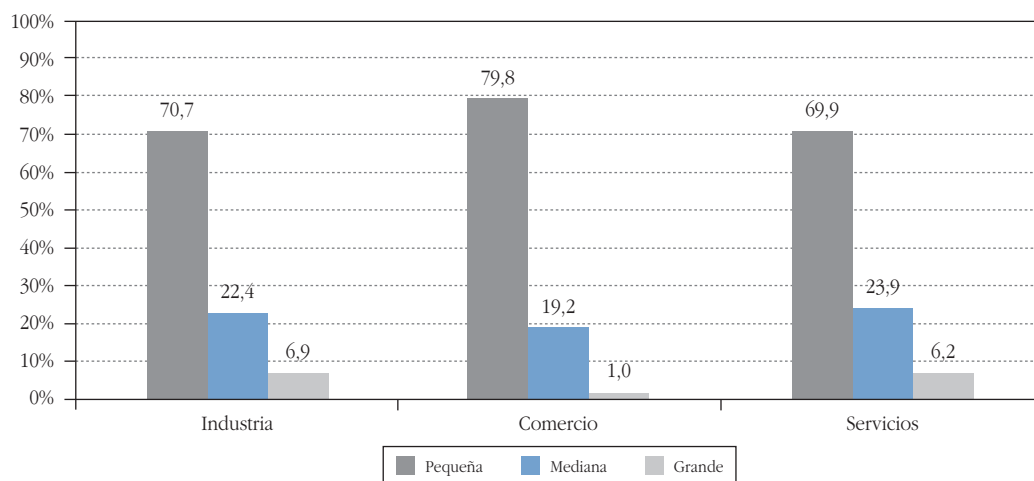
**Gráfico 54**  
**Actividad principal de las empresas, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

**Gráfico 55**  
**Actividad económica y tamaño de las empresas, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

Además de la actividad principal, una de cada cuatro empresas tiene alguna actividad secundaria, frecuentemente relacionada con el comercio por menor y mayor de



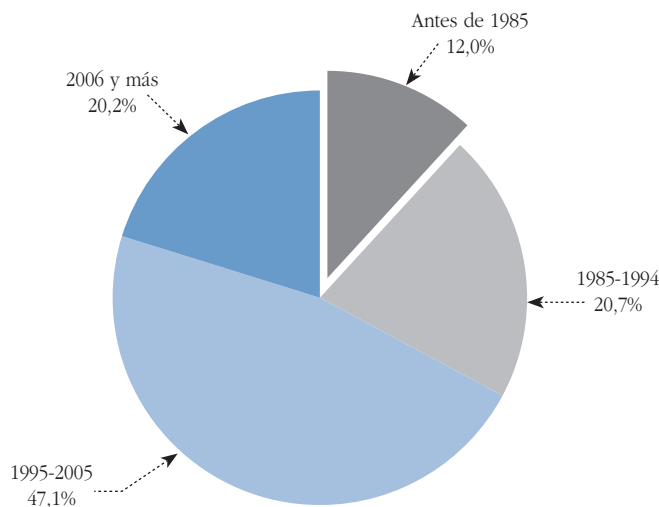
otros productos, con la prestación de servicios empresariales y servicios personales no vinculados directamente con su actividad principal.

### ***Antigüedad de las empresas***

La mayor parte de las empresas ha logrado asegurar su presencia en el mercado, con una antigüedad promedio de 18 años. Las más consolidadas son las grandes que duplican la antigüedad promedio, les siguen las medianas y luego las pequeñas con una vida media que apenas se aleja del mismo. Desagregando la información por períodos económicos, se observa que la mayoría de las empresas grandes se crearon antes de la aplicación de las políticas de ajuste estructural (antes de 1985). Lo contrario ocurre con la mayoría de las empresas medianas y las pequeñas cuyo surgimiento tiene lugar en el contexto neoliberal (1985-2005) y de las políticas del llamado proceso de cambio (2006 en adelante). Estas últimas siguieron trasladando a la esfera del mercado las posibilidades de mejora de la capacidad productiva y de servicios en los sectores intensivos en mano de obra, a pesar del discurso gubernamental a favor de su promoción.

No deja de ser relevante que una de cada cinco empresas, todas pequeñas y medianas, se hubieran creado en los últimos años, reforzando la configuración del aparato productivo municipal asentado en ese núcleo empresarial con limitadas posibilidades para generar individualmente un número mayor de empleos (Gráfico 56).

**Gráfico 56**  
**Periodo de inicio de actividades, 2014**



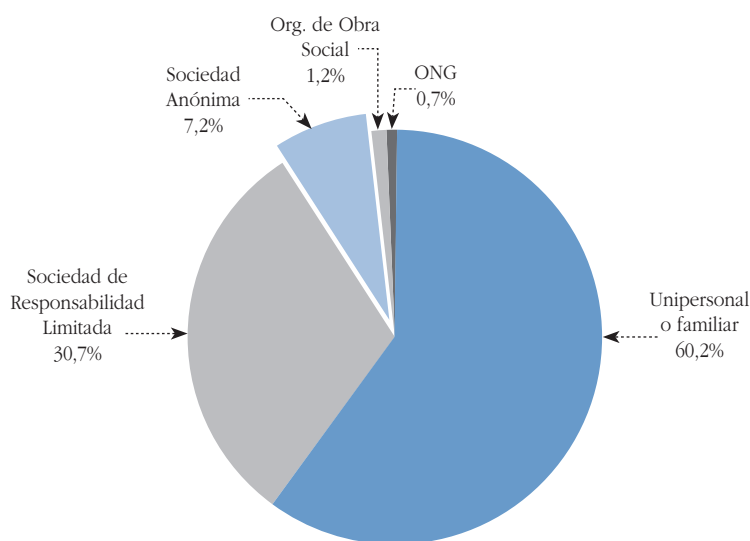
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

### **Formas de organización jurídica**

Seis de cada diez empresas tienen un carácter unipersonal; otra parte está constituida como sociedad de responsabilidad limitada, mientras que son pocas las que adquieren el estatus de sociedad anónima. Esta conformación en términos jurídicos no necesariamente está asociada con el tamaño de las empresas sino con normas y disposiciones impositivas, administrativas y laborales a las que tienen que acogerse las sociedades, sean de responsabilidad limitada o anónima, entre otras, la sujeción a la legislación laboral y de seguridad social. De esto resulta que gran parte de las empresas optan por constituirse bajo la figura de propiedad unipersonal o familiar, buscando eludir su registro en las instancias de fiscalización de su funcionamiento y muchas parecen lograrlo. Así, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social reporta que solamente el 40% de las empresas en el país presentan planillas mensuales, es decir, pueden considerarse “formales”<sup>37</sup> (Gráfico 57).

**Gráfico 57**  
**Forma de organización jurídica, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

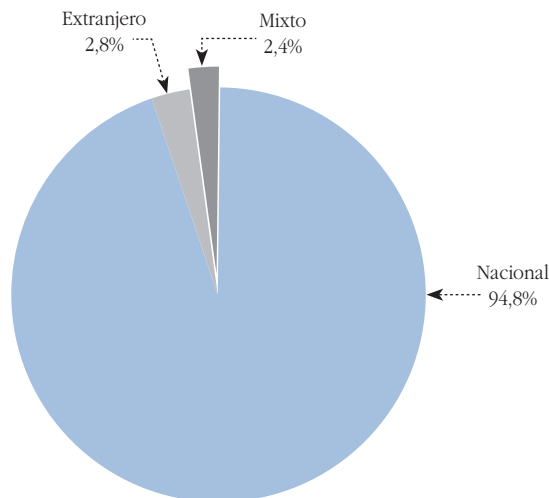
### **Origen del capital**

Otro rasgo característico de las empresas seleccionadas es su constitución con capital nacional. Son muy pocas las empresas que funcionan con capital extranjero o con capitales mixtos. Esta composición está vinculada con el escaso flujo de inversiones extranjeras hacia las actividades que destinan sus bienes y servicios al mercado interno, en comparación con el que se registra en los sectores de la industria extractiva (hidrocarburos, minería, energía), la agroindustria (soya y sus derivados)

<sup>37</sup> Para asegurar el registro de todas las empresas existentes, incluso Fundempresa no consigna el número de trabajadores, lo que ayudaría a delimitar el universo empresarial según el criterio de tamaño.

y la construcción de infraestructura, que han sido priorizados nuevamente por las políticas públicas recientes como los ejes del crecimiento económico (Gráfico 58).

**Gráfico 58**  
**Origen del capital, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

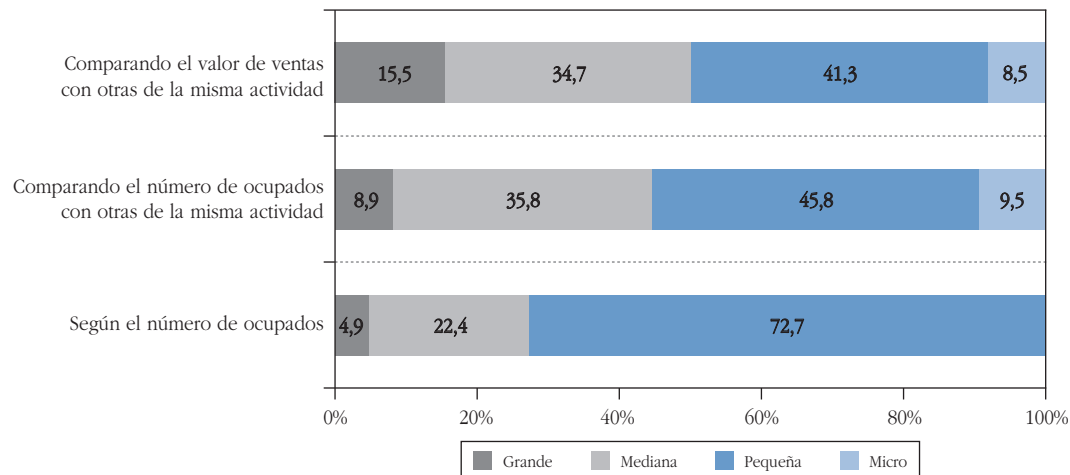
### ***Percepción sobre el tamaño de las empresas***

Consultados sobre el tamaño de sus empresas —comparando tanto el número de ocupados como el valor de sus ventas con otras de su mismo rubro— los titulares expresaron opiniones similares a tomar en cuenta. Visto el tamaño definido por el número de ocupados, un porcentaje menor al registrado se consideran pequeñas, algunas se definen como medianas y otras como microempresas, aunque más como las primeras. Por otro lado, un porcentaje de empresas medianas se considera grande. Esto muestra las limitaciones que tiene el criterio de tamaño, definido por el número de ocupados, para aproximarse a la verdadera escala de operaciones de las empresas.

Como era de esperar, en la visión empresarial el valor de las ventas aparece como un mejor indicador del tamaño de las empresas. Esto se refleja en la similitud que existe entre el tamaño medido por ese valor y su autodefinición medida por el número de ocupados. En otros términos, se puede evidenciar que no hay una relación directa entre la escala del negocio y el tamaño del personal. Comparando las percepciones, un mayor número de empresas medianas o pequeñas son consideradas grandes por sus titulares, ya sea por sus condiciones técnico-productivas que les permiten operar con mayor productividad utilizando menos trabajadores o, en su caso, por la venta de productos diferenciados por el precio. Así, en términos económicos, se estaría frente a un segmento de empresas que en la opinión empresarial estaría conformado en partes iguales por medianas-grandes y pequeñas-micro empresas (Gráfico 59).

### Gráfico 59

#### Percepción de los titulares sobre el tamaño de las empresas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

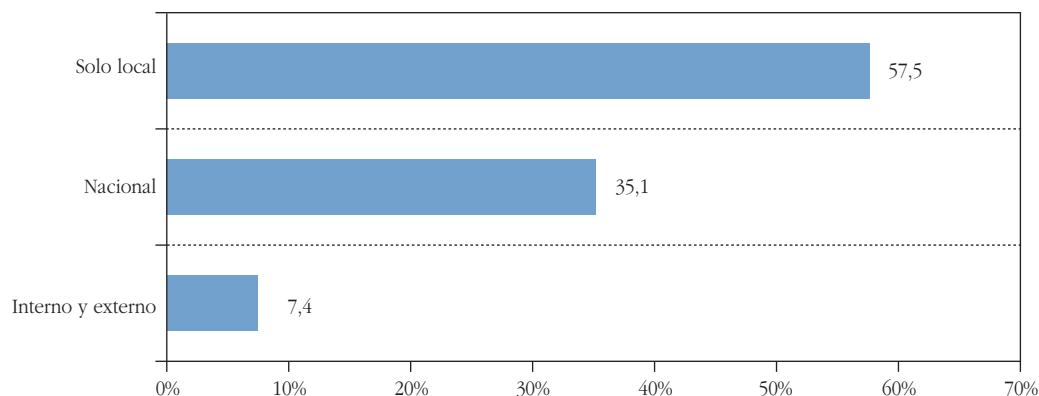
Nota: N = 1.235 empresas.

### ***Mercados en los que participan***

Existe una correspondencia entre el peso que tienen las pequeñas y medianas empresas en el municipio y los mercados a los que destinan sus productos o servicios. Independientemente del rubro de actividad, la mayoría atiende solamente el mercado local y son pocas —en su mayoría empresas industriales— las que siguen atendiendo mercados de exportación. En un punto intermedio, se encuentra un tercio de las empresas que han logrado ampliar sus mercados abarcando el ámbito nacional; en este grupo, la mayoría pertenece al rubro del comercio, pero no es desdeñable la presencia de empresas industriales y de servicios (Gráfico 60).

### Gráfico 60

#### Mercados en los que participan las empresas, 2014



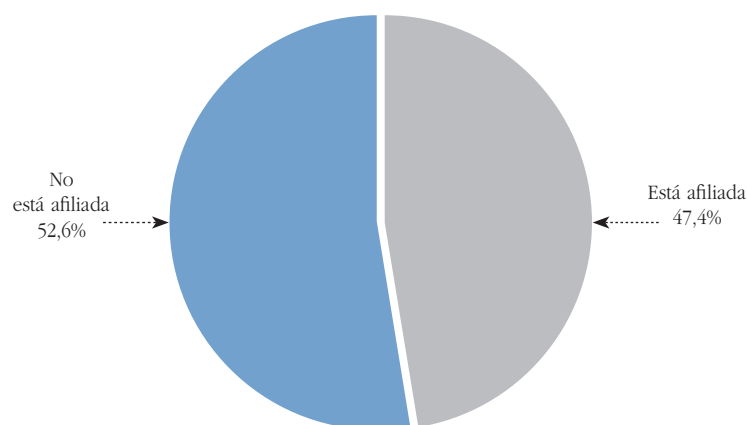
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

### ***Afiliación a organizaciones o gremios empresariales***

En general, la asociación a entidades de representación empresarial es una práctica común en la mayor parte de las empresas de la industria manufacturera y de los servicios modernos, independientemente de su tamaño, pero es menos frecuente entre las empresas comerciales, donde predominan las unidades de pequeña escala. Por esta razón no sorprende que menos de la mitad de las empresas forme parte de una organización; las que están afiliadas participan en asociaciones, federaciones y cámaras sectoriales; muchas veces lo hacen en más de una entidad. Entre las organizaciones más representativas están la Cámara de Industria, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype), la Federación de la Micro y Pequeña Industria (Fedemype), la Cámara de Comercio, la Cámara Hotelera y colegios de profesionales que afilian a los titulares de empresas de servicios especializados (Gráfico 61).

**Gráfico 61**  
**Afiliación a organización o gremio empresarial, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

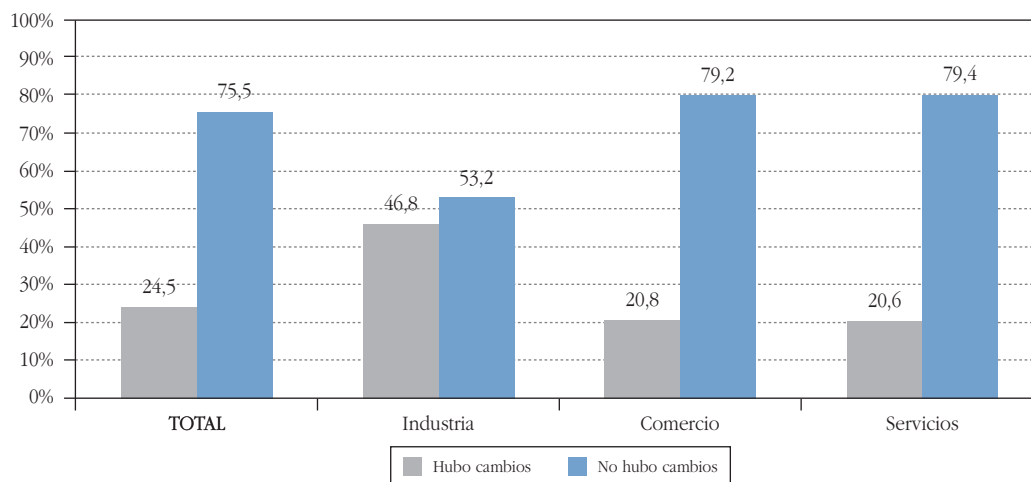
Nota: N = 1.235 empresas.

### **Cambios recientes en la actividad principal**

Considerando el contexto de crecimiento económico en el que han venido operando las empresas desde mediados de la década pasada (5% en promedio anual), se indagó sobre los principales cambios o innovaciones incorporados en la actividad principal durante los últimos cinco años. En general, el porcentaje de empresas que reporta haber incorporado cambios es bajo (24%); sin embargo, esta proporción se duplica cuando se trata de las empresas industriales, como respuesta a las exigencias que provienen de la competencia de productos importados legalmente y por la vía del contrabando y como resultado de la pérdida de mercados de exportación (Gráfico 62).

## Gráfico 62

### Cambios en la actividad principal de la empresa por rama de actividad, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

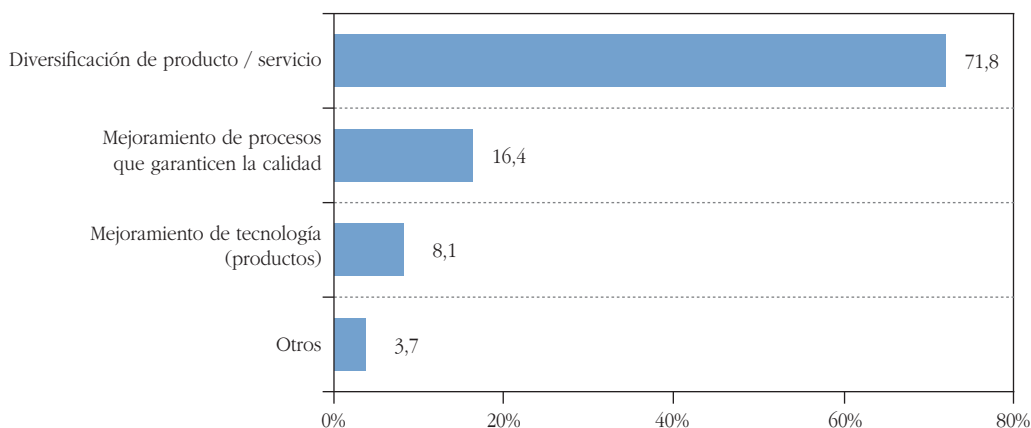
Nota: N = 1.235 empresas.

Mientras que en promedio solo una de cuatro empresas realizó cambios en su actividad, su orientación tuvo un carácter básicamente defensivo o adaptativo y, en consecuencia, insuficiente para modificar sus condiciones de desenvolvimiento. La mayoría —sin diferencias por tamaño— dirigió su estrategia a la diversificación de sus productos o servicios, buscando adaptarse a la modificación de las pautas de consumo de la población. Además, solo una parte de las empresas industriales que realizaron cambios concentraron sus esfuerzos, tanto en el ajuste de los procesos de trabajo para garantizar la calidad y la mejora de su capacidad productiva, como en innovaciones tecnológicas destinadas a diversificar el producto.

Estudios realizados en el sector manufacturero, entre otros sectores económicos, muestran que las orientaciones hacia la innovación de procesos y productos están débilmente presentes en el aparato productivo nacional, lo que lleva a perpetuar la pervivencia de formas atrasadas de organización de la producción. Las empresas del municipio de La Paz no son una excepción, lo que se traduce en las limitadas posibilidades de expansión de su capacidad para generar más y mejores empleos (Escóbar, 2010) (Gráfico 63).

### Gráfico 63

#### Tipo de cambios en la actividad principal de las empresas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 302 empresas.

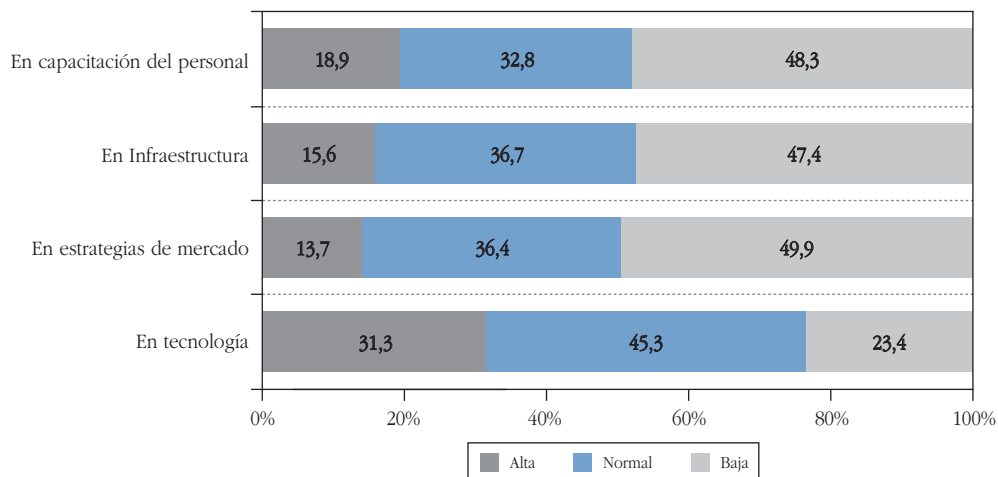
#### ***Principales inversiones y acervo tecnológico***

Para profundizar en el análisis de los cambios reportados en la actividad principal, se indagó sobre el nivel de las inversiones en los últimos cinco años, considerando algunas áreas importantes para el funcionamiento empresarial. En términos generales, las inversiones realizadas no fueron de magnitud, se situaron en un nivel bajo o normal en estrecha relación con el tipo de cambios reportados, lo que indica que estuvieron dirigidas básicamente al mantenimiento y reposición antes que a la innovación, no solo en la producción sino también en la comercialización (Gráfico 64).

En lo que hace específicamente a la capacitación de personal en la que podrían estar involucrados los jóvenes trabajadores, la asignación de nuevos recursos en las empresas fue también muy limitada, denotando el predominio de procesos de trabajo poco complejos que demandan mano de obra con bajas calificaciones, tal como ocurre en los segmentos más atrasados de la economía.

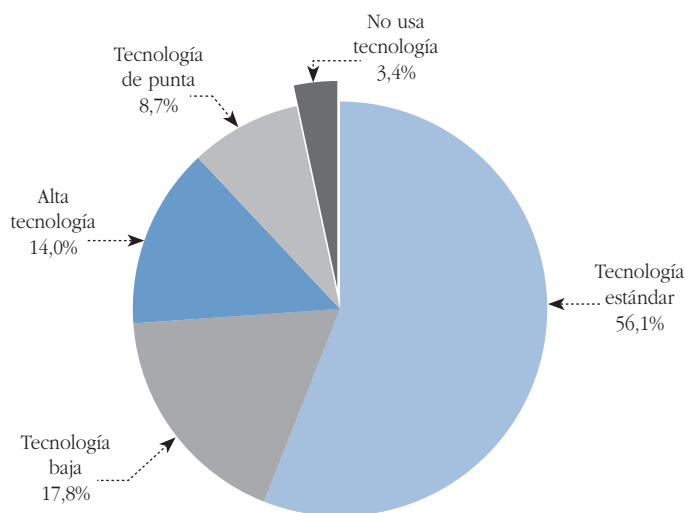
La descripción cualitativa de la tecnología que predomina en las empresas es ilustrativa al respecto. Siete de cada diez empresas la califica como estándar y baja, mientras que en el otro extremo, menos del 10% utiliza tecnología de punta. La escasa incorporación de tecnología y modernización de los procesos de trabajo sigue concentrada en un puñado de empresas medianas y grandes, lo que se manifiesta en la baja productividad de la economía local (Gráfico 65).

**Gráfico 64**  
**Nivel de inversión en los últimos cinco años, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 1.235 empresas.

**Gráfico 65**  
**Tecnología que predomina en la empresa, 2014**



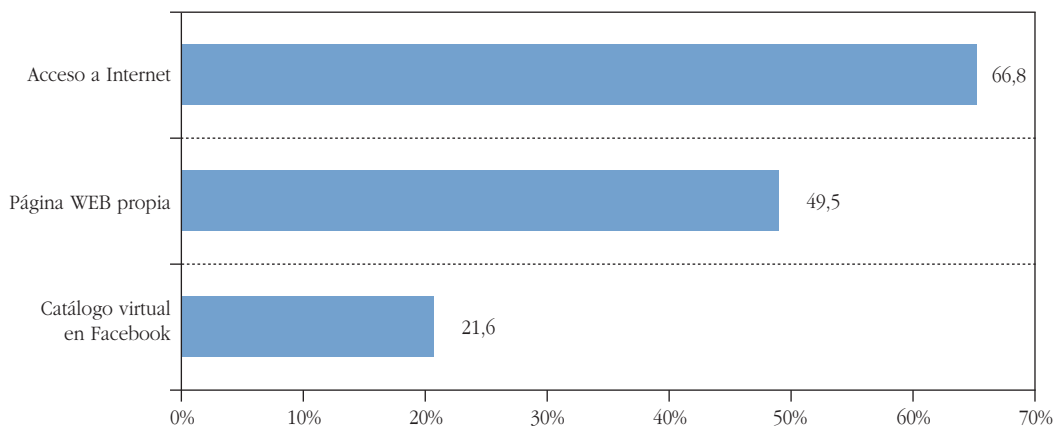
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 1.235 empresas.

Donde las empresas han avanzado un poco más es en el uso de las tecnologías de información y comunicación. A pesar de eso, solo dos de cada tres tienen acceso directo a Internet; este instrumento —ampliamente utilizado por todas las empresas grandes y medianas— todavía no está al alcance de casi la mitad de las pequeñas. Tampoco se hace un uso pleno de las potencialidades que tiene este recurso



tecnológico para el desarrollo empresarial. Solo la mitad de las empresas cuenta con una página WEB propia y una proporción todavía menor usa la red para promover sus productos o servicios mediante catálogos virtuales (Gráfico 66).

**Gráfico 66**  
**Acceso a tecnología digital, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

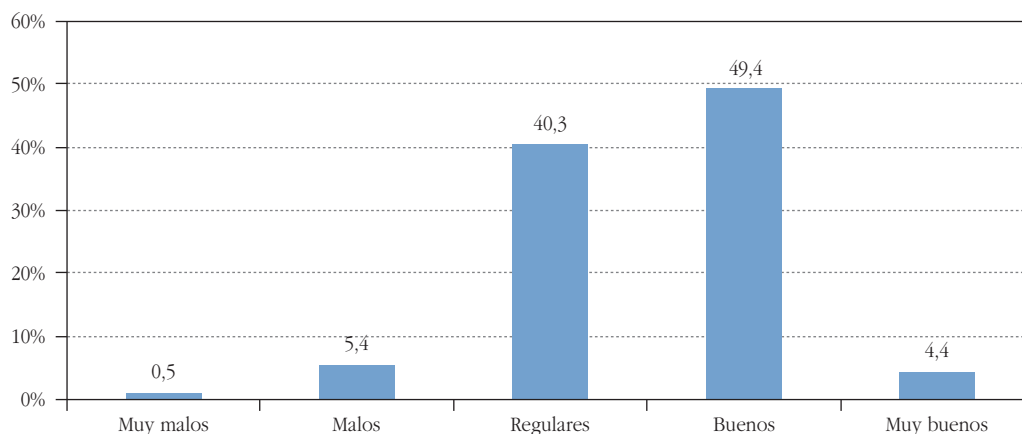
N = 1.235 empresas.

### ***Resultados económicos y perspectiva***

Los representantes de las empresas dan cuenta de un panorama relativamente positivo en cuanto a sus resultados económicos. Tomando como referencia la gestión pasada (2013), la mitad considera que lograron resultados buenos y muy buenos; salvo pocas excepciones, las demás opinan que fueron regulares. Entre las que tuvieron mejor desempeño destacan las empresas grandes y medianas, en particular las que se dedican al comercio; mucho más atrás están las de servicios y más lejos todavía las manufactureras. Esto significa que el contexto de bonanza económica ha favorecido sobre todo a las actividades comerciales. De hecho, entre las empresas que tuvieron resultados malos y muy malos están solamente las manufactureras y de servicios. Estos comportamientos se reflejan claramente en el perfil sectorial de la demanda laboral reciente (Gráfico 67).

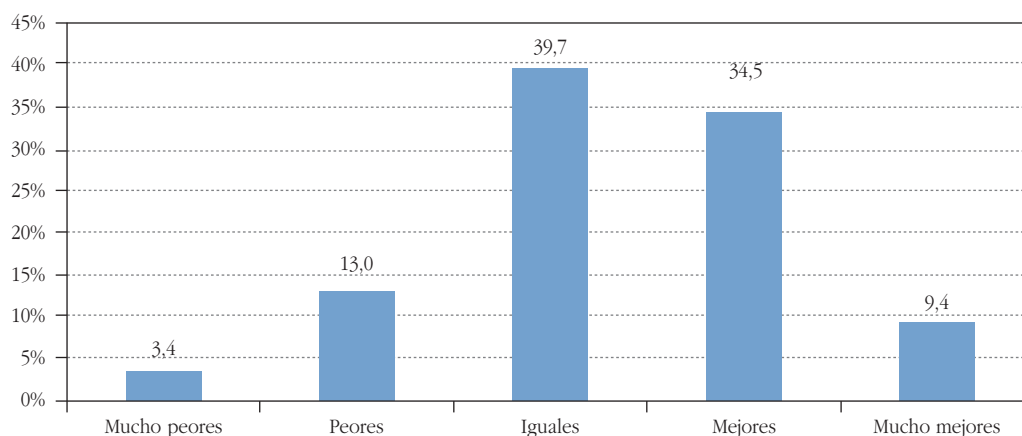
Comparando con los resultados obtenidos por las empresas cinco años atrás, cuatro de cada diez reportan que su desempeño reciente ha sido mejor o mucho mejor, otra proporción similar piensa que se mantuvo igual. Nuevamente, el porcentaje de empresas que considera haber alcanzado peores resultado que antes es muy reducido, pero adquiere importancia por su composición: la mayoría pertenece a la industria manufacturera mediana y grande (Gráfico 68).

**Gráfico 67**  
**Resultados económicos de la gestión 2013**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 1.235 empresas.

**Gráfico 68**  
**Resultados económicos de la gestión 2009**



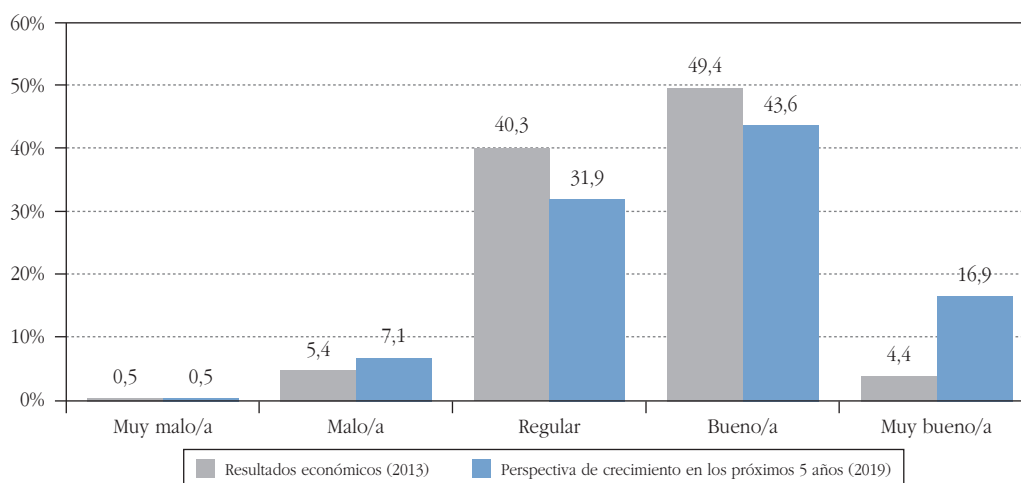
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 1.235 empresas.

Con relación al escenario futuro, la mayor parte de los titulares son optimistas en cuanto a sus perspectivas de crecimiento. Mientras que el 44% reportó resultados buenos o muy buenos en 2013, ese porcentaje se eleva al 60% cuando se indaga sobre el comportamiento esperado de sus empresas en los próximos cinco años. Entre los demás, la mayoría piensa alcanzar por lo menos un desempeño regular. Dos factores correlacionados parecen explicar estas expectativas favorables: por un lado, la ampliación de sus mercados a causa del dinamismo creciente del consumo de los hogares desde 2009 y la idea de su sostenibilidad en el tiempo, sobre todo entre los empresarios de los servicios y el comercio; por otro lado, los resultados

que han logrado con la diversificación de productos y servicios para adecuarse a los cambios en la demanda durante los últimos cinco años. Mientras ambos factores son muy sensibles a las variaciones en el contexto macroeconómico, lo cierto es que son muy pocas las empresas que asientan sus expectativas en estrategias dirigidas a mejorar su posicionamiento en los mercados a través de cambios en la organización funcional y/o la innovación tecnológica.

En consecuencia, la posibilidad de alcanzar los resultados esperados va a depender en gran medida del contexto macroeconómico y del comportamiento de los ingresos de los hogares. Con la caída reciente del precio del petróleo es probable que el escenario sea menos auspicioso, lo que podría acarrear cambios negativos en el desenvolvimiento empresarial, sobre todo de aquella mayoría que hace descansar sus resultados económicos en el precio de sus bienes y servicios antes que en la calidad y el valor agregado al producto. Como se ha visto, solo un reducido número de empresas grandes y medianas se encamina en esta perspectiva (Gráfico 69).

**Gráfico 69**  
**Resultados económicos 2013 y perspectiva en los próximos cinco años**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

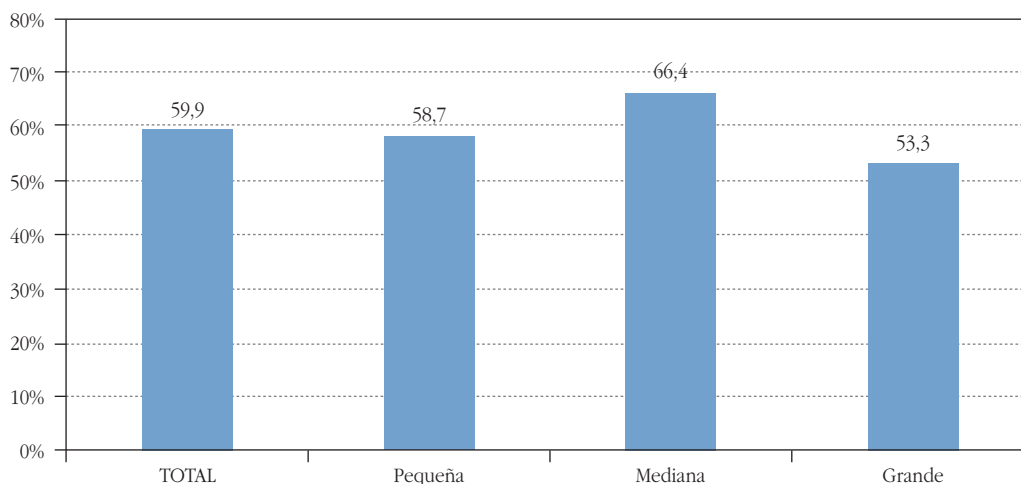
### ***Demanda laboral: Aspectos generales***

Las variaciones del entorno macroeconómico nacional desde mediados de la década pasada incidieron positivamente en el crecimiento de las actividades del comercio, la construcción, los servicios tradicionales y, en menor grado, en las actividades productivas, las más sensibles al comportamiento de la demanda agregada interna. Sin embargo, debido al peso de las actividades terciarias en la estructura económica del municipio, la demanda laboral estuvo concentrada en las actividades que no favorecen la estabilidad laboral y la mejora en la calidad de los empleos (Escóbar, Rojas y Arze, 2014).

A lo anterior se suma otro rasgo del funcionamiento del mercado de trabajo en el país y el municipio que consiste en el avance de la flexibilidad laboral. Este proceso debe entenderse como el mantenimiento de la lógica neoliberal que exige que las fuerzas del mercado dejen actuar libremente a las empresas y al propio Estado sin trabas legislativas, contractuales o sindicales. Esto se logra facilitando la contratación y el despido, la modificación de las formas de pago, la fijación de salarios y jornadas laborales o la asignación de tareas de manera funcional a las necesidades de las empresas o a las políticas de ajuste fiscal. De esta manera, independientemente de otros factores que restringen el acceso al empleo, se asiste a la pérdida generalizada de la calidad del empleo, incluyendo al llamado sector “formal”; esta pérdida afecta sobre todo a los jóvenes y a las mujeres. En este escenario, se analiza el comportamiento de la demanda laboral en las empresas grandes, medianas y pequeñas.

En el momento de la encuesta, se estima que los 1.235 establecimientos empresariales a los que representa el estudio ocupaban a 43.997 personas; de éstas el 55% eran hombres y 45% mujeres. En los últimos cinco años, el 60% de las empresas aumentó su personal, con una composición que deja como saldo un incremento en favor del empleo masculino. Las empresas que generaron nuevos empleos en porcentajes superiores al promedio fueron las medianas y, en términos sectoriales, las que se dedican a los servicios y la industria manufacturera (Gráficos 70 y 71).

**Gráfico 70**  
**Porcentaje de empresas que aumentaron personal en los últimos cinco años, según tamaño, 2014**

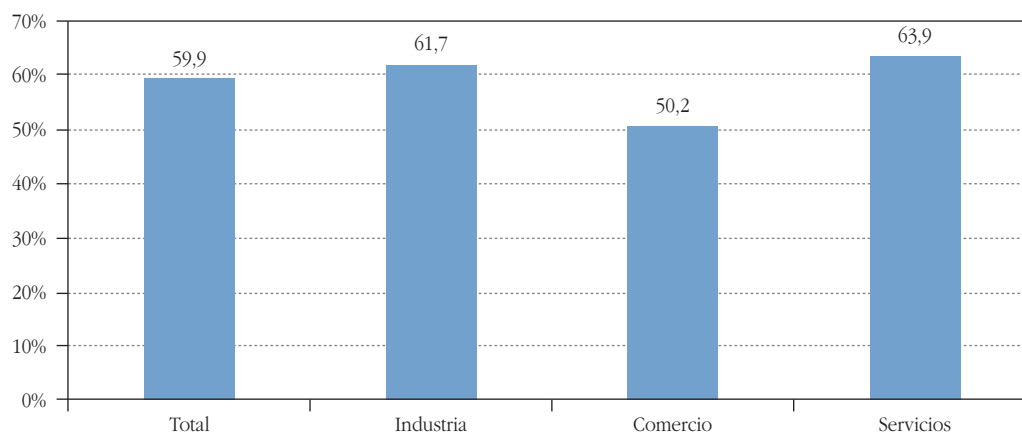


Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235.

### Gráfico 71

#### Porcentaje de empresas que aumentaron personal en los últimos cinco años, según actividad, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235.

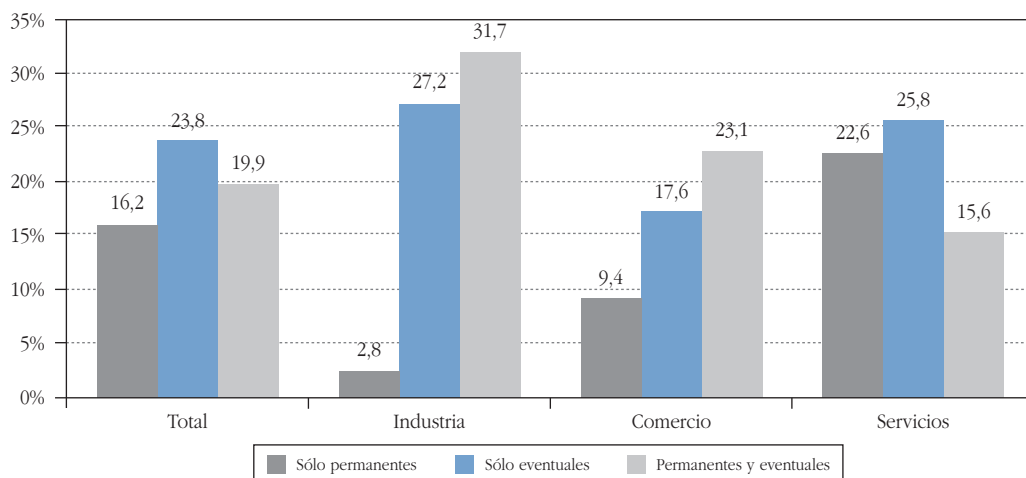
Las formas que adoptaron las nuevas contrataciones permiten verificar la fragilidad de la inserción laboral que la mayor parte de las empresas ofrece a sus trabajadores. La distinción entre las contrataciones eventuales y permanentes continúa a favor de las primeras, abonando la inestabilidad en el empleo y la precariedad de las condiciones de trabajo en los tres rubros de actividad. Una situación extrema se registra en la industria manufacturera donde las modalidades de contratación permanente han cedido el paso a la eventualidad o a formas mixtas que remiten a la consolidación de las estrategias de competitividad espúreas, basadas casi exclusivamente en la reducción de costos laborales (Gráfico 72).

En cuanto a la demanda laboral total según niveles educativos, se observan algunas características que luego se reproducen en la demanda específica de jóvenes trabajadores. Estas características son: la selectividad a favor de las personas con educación secundaria completa y universitaria completa incluyendo postgrado y la baja demanda de personas con formación técnica, especialmente universitaria. Esta composición de la demanda por mayores calificaciones formales difiere de la que se observa en el conjunto del mercado laboral, en particular, por la contratación de un porcentaje mayor de fuerza laboral con estudios superiores (Gráfico 73).

En cambio, el perfil de la demanda laboral por grupos de ocupación muestra que solo uno de cada cuatro puestos de trabajo existentes requiere personal calificado, es decir, profesionales y técnicos, a pesar de tratarse de empresas donde predomina una lógica de funcionamiento típicamente capitalista. A su vez, las ocupaciones que exigen bajas calificaciones para su desempeño concentran a más de la mitad de los puestos de trabajo. Esta estructura de la demanda permite verificar que las empresas reclutan a la fuerza laboral con niveles educativos altos, incluso para tareas o

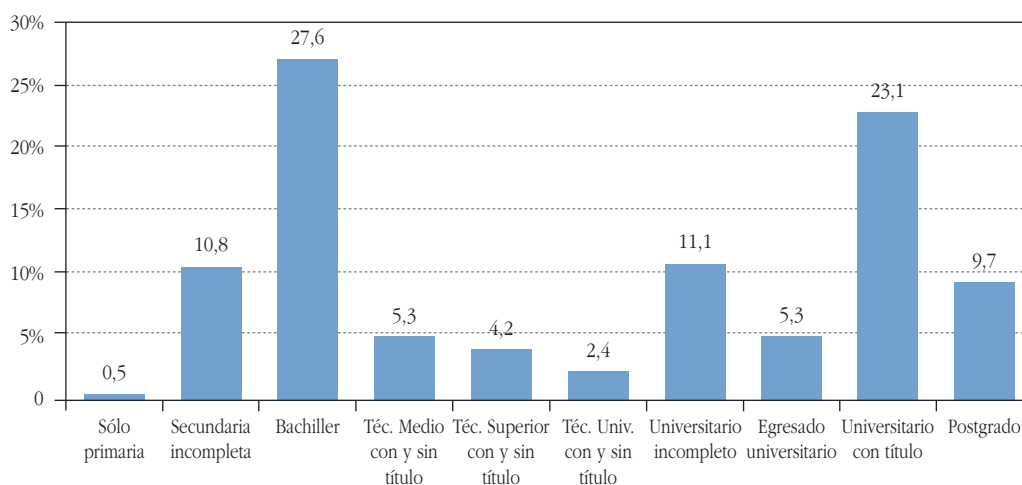
funciones que no exigen ese perfil, aprovechando la existencia de una amplia oferta laboral escolarizada que no logra incorporarse en otros sectores del mercado de trabajo (Gráfico 74).

**Gráfico 72**  
**Porcentaje de empresas que aumentaron personal según tipo de contrato y actividad, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 740 empresas.

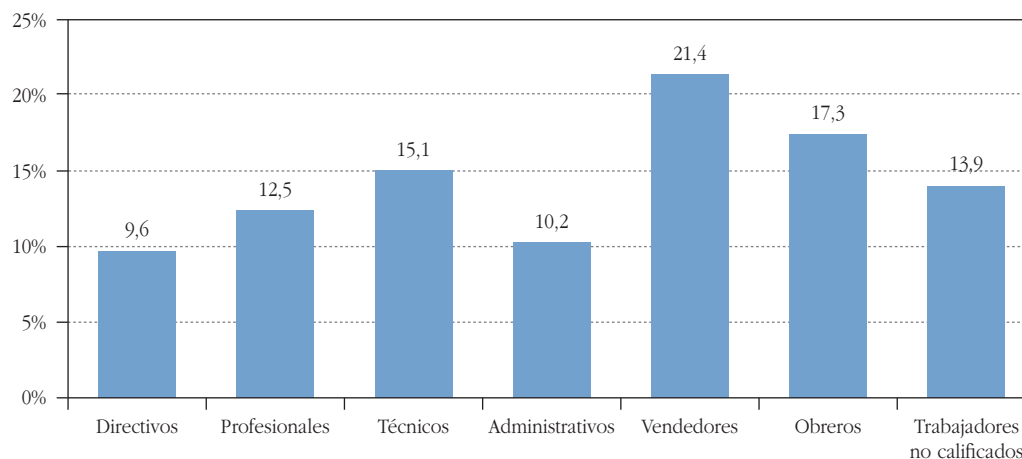
**Gráfico 73**  
**Demanda laboral total por niveles educativos, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS. 2014. Elaboración propia.  
 Nota: N = 43.997 ocupados.

## Gráfico 74

### Composición de la demanda por grupos de ocupación, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS. 2014. Elaboración propia.

Nota: N = 43.997 ocupados.

En este contexto económico y laboral, se analiza la demanda de empleo juvenil en las empresas seleccionadas.

### Contratación de fuerza laboral joven y tendencias recientes

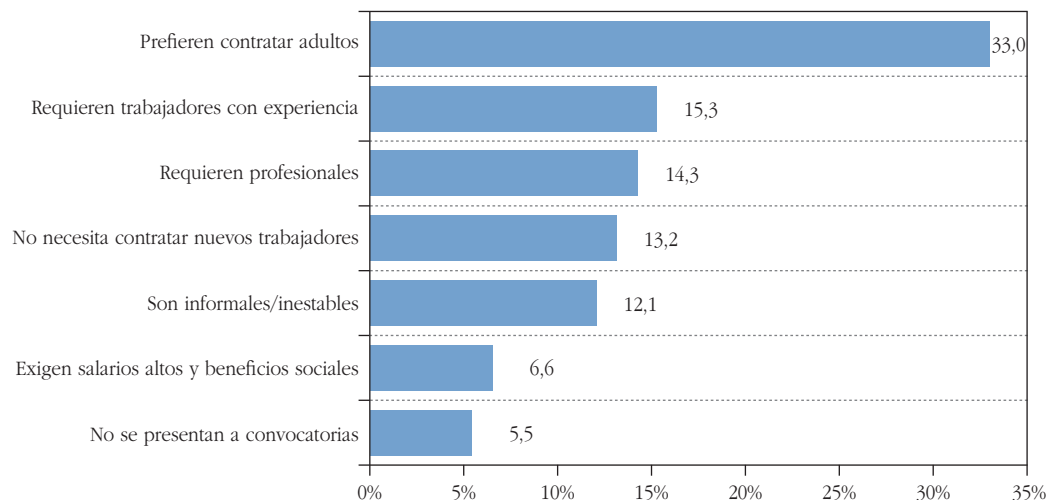
Un primer indicador positivo respecto a las oportunidades de empleo para los jóvenes en el municipio es que el 62% de los establecimientos empresariales contrata regularmente fuerza laboral entre 15 y 24 años<sup>38</sup>. No obstante, es pertinente destacar las razones por las cuales una de cada tres empresas no contrata a los jóvenes. Al respecto, los titulares de esas empresas detallan razones asociadas con las exigencias de los puestos de trabajo, es decir, con las características de la demanda: el tipo de puestos de trabajo que ofrecen, la preferencia por trabajadores con experiencia o determinadas capacidades profesionales y otras que los eximen de responsabilidades de inducción, acompañamiento o capacitación en el trabajo. Solo unos pocos empleadores vinculan esa decisión con factores relacionados con la oferta juvenil, como la inestabilidad en el trabajo, las demandas por mejores condiciones laborales o el poco interés que tienen por presentarse a las convocatorias (Gráfico 75).

Si bien existe mano de obra calificada, no tenemos la gente capacitada con la experticia que necesita esta empresa (gerente propietario de una empresa de confecciones, 2014).

<sup>38</sup> Esta información proviene del recorrido de campo para la selección de la muestra y representa lo que ocurre en todas las empresas del municipio que pertenecen a los rubros y tamaños seleccionados para el estudio.

## Gráfico 75

### ¿Por qué algunas empresas no contratan jóvenes?, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 93 empresas.

### ***Demanda efectiva y composición de la fuerza laboral joven***

En el momento de la encuesta, los 1.235 establecimientos empresariales de los rubros seleccionados ocupaban a 43.997 personas. De ese total, el 26,5% eran jóvenes. Esta proporción es mayor a su peso sobre el total de personas ocupadas del municipio (15%) y del sector empresarial en su conjunto (18%). Sin embargo, tratándose de un segmento que no discrimina a los jóvenes en la contratación de personal, se trata de un porcentaje relativamente bajo y, como se podrá ver en lo que sigue, bastante inclinado a la demanda de trabajo femenina (Cuadro 12).

Damos oportunidad a los jóvenes, tenemos alianzas estratégicas con universidades, institutos (y otros) que nos permite contar con mano de obra calificada (gerente de un hotel, 2014).

Nuestra empresa es tecnológica, de la mano con la innovación de desarrollo de software y hardware y, sí o sí, se requiere de jóvenes (propietario de una empresa de venta de equipos de computación, 2014).

La composición del personal por grupos de edad y sexo muestra que la demanda de trabajo en el sector empresarial está sujeta a criterios de discriminación. Las personas más jóvenes (15 a 19 años) encuentran poco espacio de trabajo en este segmento empresarial, con una marcada discriminación en contra de los hombres del grupo, puesto que existe solo un ocupado por cada tres mujeres. La preferencia por adolescentes mujeres está asociada con el predominio de empresas con procesos de trabajo simples que requieren fuerza de trabajo menos calificada, poco organizada y por lo tanto fácilmente sustituible, en particular en el comercio y los servicios de



restaurantes, cafés, hoteles, etc. La situación es algo más equitativa por sexos para el resto de los jóvenes. Con todo, comparando los espacios de trabajo con los que ocupan los adultos, se encuentra evidencia clara de la discriminación en contra de los hombres jóvenes, incluso hasta los 29 años (Cuadro 13).

**Cuadro 12**  
**Porcentaje de ocupados por grupos de edad, según sexo, 2014**

	Total	Menores de 25 años	25 y más años
<b>Ocupados</b>	<b>43.997</b>	<b>11.646</b>	<b>32.351</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>26,5</b>	<b>73,5</b>
Hombres	100,0	21,9	78,1
Mujeres	100,0	32,0	68,0

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

**Cuadro 13**  
**Porcentaje de ocupados por sexo, según grupos de edad desagregados, 2014**

	Total	Menores de 20 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	30 y más años
Ocupados	100,0	9,4	17,1	23,1	50,4
Hombres	100,0	5,2	16,8	21,8	56,2
Mujeres	100,0	14,6	17,4	24,7	43,3

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Por otra parte, la preferencia por la contratación de las mujeres jóvenes se traduce en discriminación hacia las mujeres adultas. De esta manera la demanda de trabajo en los rubros seleccionados del sector empresarial está dirigida predominantemente a hombres adultos y a mujeres jóvenes sin responsabilidades familiares. Los primeros están a cargo de las fases de los procesos de trabajo de los cuales dependen la productividad y la continuidad de las actividades de las empresas; las segundas, de las tareas periféricas y de apoyo donde la demanda de trabajo está en función de las variaciones del mercado (Gráfico 76).

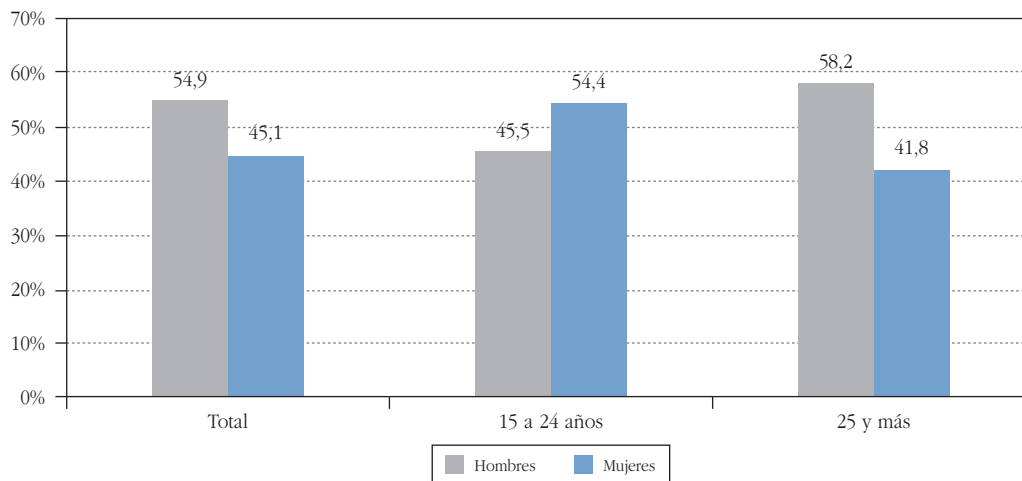
En cuanto a la demanda laboral de jóvenes según niveles educativos, destaca la preferencia por los que continúan en la secundaria, los bachilleres y los que cursan estudios universitarios, con una selectividad hacia los menos escolarizados (hasta secundaria completa). Como corresponde a su edad, gran parte de los jóvenes sigue estudiando, un aspecto que no es visto como un problema por ocho de cada diez empresarios<sup>39</sup>. Esto ratifica nuevamente que no son los factores individuales de la oferta los que inciden en la demanda laboral juvenil, sino la limitada capacidad que tiene la

<sup>39</sup> A la pregunta sobre este tema el 77% respondió que la asistencia escolar de sus trabajadores no era un problema para la empresa.

economía local de generar empleos, sobre todo empleos de calidad. La composición de la demanda de mano de obra joven ratifica que son reclutados principalmente para realizar ocupaciones o tareas rutinarias, repetitivas, sin enriquecimiento del trabajo y otras que requieren básicamente capacidades físicas para resistir jornadas extensas; en un lugar secundario, son contratados para desplegar sus conocimientos y habilidades técnicas (Gráfico 77).

### Gráfico 76

Porcentaje de ocupados por tramos de edad, según sexo, 2014

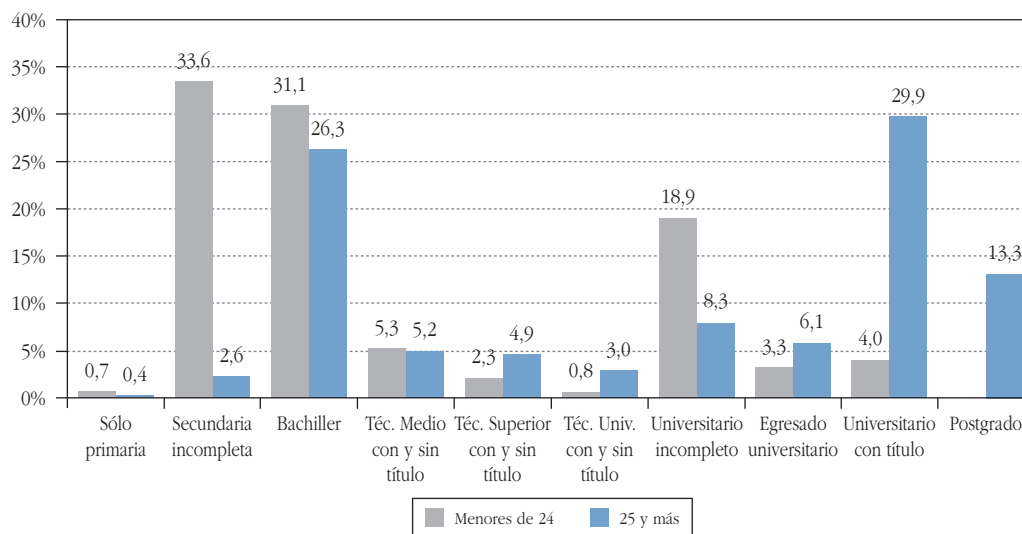


Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 43.997 ocupados.

### Gráfico 77

Porcentaje de ocupados por tramos de edad, según nivel de educación, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 43.997 ocupados.

Desagregando el análisis de la demanda laboral según la labor o tarea específica que realizan los jóvenes en las empresas, se verifica que las más comunes son las de vendedores y trabajadores no calificados (limpiadores, ayudantes de cocina, meseros, auxiliares de talleres mecánicos, etc.), seguidas de las ocupaciones de obreros en manufacturas diversas, con un predominio de costureros, empaquetadores y encargados de almacenes. Nuevamente se verifica que los puestos calificados —profesionales y técnicos— se destinan preferentemente a los mayores de 25 años con cierta experiencia (Cuadro 14).

Lo que pasa es que es que cada año hay más gente joven que ha estudiado y que no tiene ninguna respuesta laboral (gerente de una empresa de servicios empresariales, 2014).

**Cuadro 14**  
**Porcentaje del empleo por grupos de edad, según ocupación, 2014**

	Total	Menores de 25 años	25 y más años
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Directivos	9,6	1,1	12,7
Profesionales	12,5	4,3	15,4
Técnicos	15,1	11,8	16,2
Administrativos	10,2	6,9	11,4
Vendedores	21,4	31,5	17,6
Obreros	17,3	18,6	16,9
Trabajadores no calificados	13,9	25,8	9,8

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 43.997 ocupados.

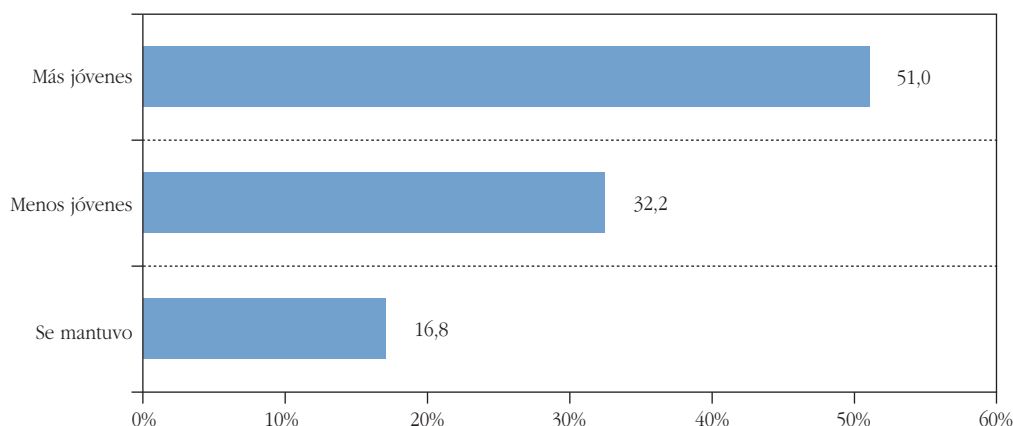
### ***Cambios en la demanda de fuerza laboral joven***

Se preguntó a las empresas sobre los cambios en la demanda de jóvenes durante los últimos cinco años, las ocupaciones con mayor cantidad de personal actualmente y el porcentaje de jóvenes contratados en cada una. También se preguntó sobre las áreas funcionales en las que podrían requerir jóvenes en los próximos cinco años (demanda potencial), así como las razones por las que contratarían a más jóvenes.

La demanda de jóvenes trabajadores aumentó en más de la mitad de las empresas, pero disminuyó en otras (32%), mientras se mantuvo sin variaciones en el restante 16,8%. Los aumentos se registraron principalmente en las empresas grandes y medianas, mientras que las variaciones negativas se distribuyeron en todos los tamaños. Entre las empresas que contrataron al mismo número de jóvenes se encuentran principalmente las pequeñas, reflejando los límites que tienen para generar nuevos empleos, a pesar de los buenos resultados económicos que declaran haber obtenido en el último quinquenio. Éste es un aspecto a considerar

en el análisis de la perspectiva de la demanda de empleo juvenil, por la presencia dominante de las pequeñas unidades económicas en el universo empresarial del municipio (Gráfico 78).

**Gráfico 78**  
**Cambios en la demanda de personal joven, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS, 2014. Elaboración propia.

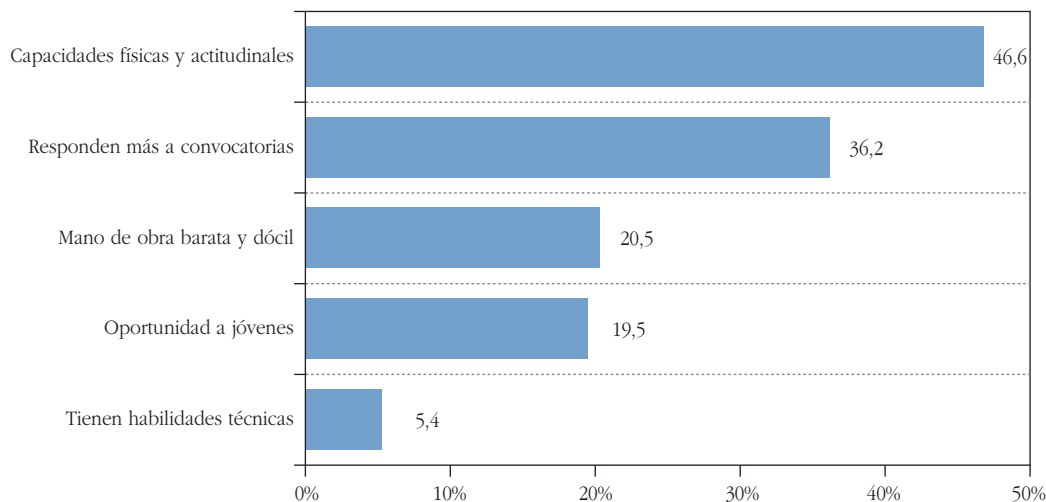
Nota: N = 1.235 empresas.

En el marco anterior, cobra relevancia conocer las razones por las que aumentó o disminuyó la contratación de jóvenes. Según los empleadores que aumentaron personal joven, las razones son múltiples; entre otras mencionan: capacidad física, buena disposición y respuesta positiva a las convocatorias para el tipo de puestos que ofrecen que, como se ha visto, son los menos calificados de la escala ocupacional. No es reducido el porcentaje de empresas que aluden razones asociadas con el menor costo que supone su contratación y la posibilidad de “moldearlos” a sus exigencias. Por último, es poco frecuente que las empresas señalen razones asociadas con la promoción del empleo juvenil y, sobre todo, porque piensan que los jóvenes son portadores de las habilidades técnicas que requieren. En resumen, antes que señalar ciertas competencias requeridas, la contratación de más jóvenes se explicaría por el tipo de puestos de trabajo que les ofrecen, para los que no existe fuerte competencia de la fuerza laboral adulta (Gráfico 79).

Los jóvenes están dispuestos a crecer, a aprender y esto es importante para la empresa (...) están dispuestos a trabajar más horas, opinan más, son más propositivos, tienen más acceso a la información y al Internet (gerente de una empresa comercial, 2014).

## Gráfico 79

### ¿A qué se debió la contratación de más jóvenes?, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 629 empresas.

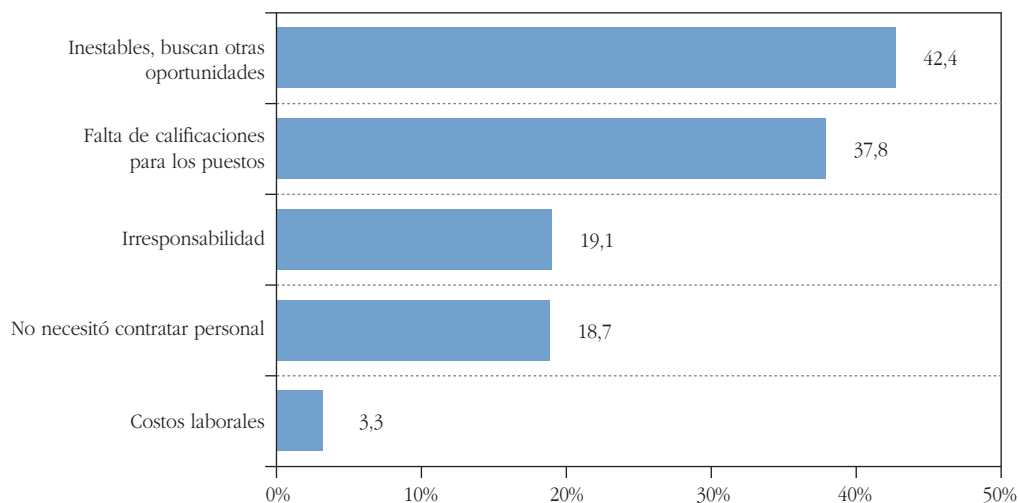
Entre las razones que señalan los empleadores que contrataron a menos personas jóvenes, destacan principalmente dos. La primera alude a que son el grupo de trabajadores con mayor rotación laboral por su permanente búsqueda de nuevas oportunidades, lo que también identifican como irresponsabilidad frente al trabajo. Aquí la inestabilidad laboral está expresada como una cuestión individual que responde a la voluntad de los jóvenes exclusivamente. La segunda razón, en cambio, marca un problema a tener en cuenta: la falta de calificaciones para los puestos de trabajo que ofrecen. Es decir, que las pocas empresas que requieren competencias técnicas no estarían satisfechas con las capacidades y habilidades desarrolladas por los jóvenes (Gráfico 80).

El nivel de educación de los jóvenes, sobre todo de los que vienen de colegios fiscales, es muy bajo, reciben una educación que no sirve. Por más que estudien en la UMSA o en una universidad privada la base que tienen les limita mucho (gerente de una empresa de servicios financieros, 2014).

A manera de resumen, se solicitó a los empleadores una valoración sobre los cambios registrados en las oportunidades laborales para los jóvenes, considerando los espacios creados en su empresa y, en general, en las empresas de su misma actividad. Al respecto, la mayoría piensa que ahora hay más espacios de trabajo para los jóvenes (70% y más). Si esto es así, tan importante como la mayor demanda laboral juvenil lo es la calidad de las nuevas oportunidades de trabajo. Este aspecto se aborda en los acápite que siguen (Gráfico 81).

### Gráfico 80

#### ¿A qué se debió la contratación de menos jóvenes?, 2014



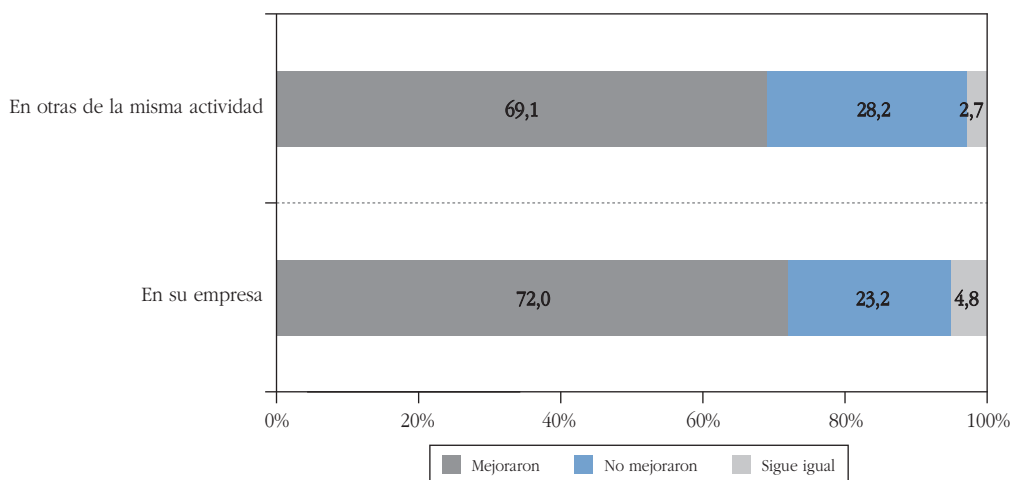
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 399 empresas.

### Gráfico 81

#### Opinión sobre los cambios en las oportunidades de empleo para jóvenes, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

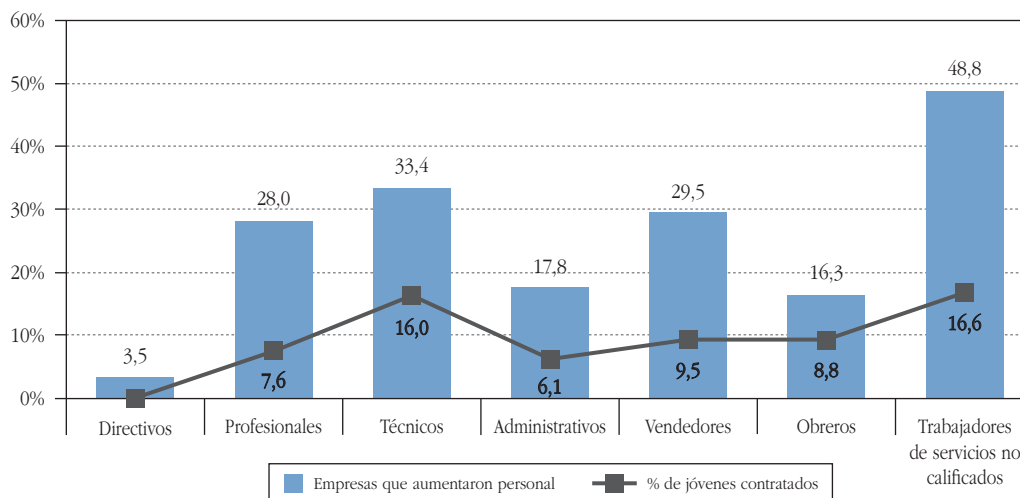
#### ***Grupos ocupacionales con mayor aumento de personal joven***

Una fracción importante de las empresas reportó un incremento en su personal en los últimos cinco años. En la encuesta se indagó sobre aquellos grupos ocupacionales en los que se registraron los aumentos y una aproximación al porcentaje de jóvenes entre los nuevos contratados. Los empleadores señalan que los incrementos de

personal se registraron en todos los grupos ocupacionales destacando los siguientes cuatro: trabajadores de servicios no calificados, vendedores, obreros y prestadores de servicios, además de técnicos. El mayor porcentaje de nuevos jóvenes contratados se habría concentrado en los mismos grupos, aunque con una proporción mayor en los puestos que requieren habilidades técnicas en comparación con los que demandan vendedores. Este resultado es consistente considerando que son las empresas grandes y medianas (servicios y manufactura) las que reportaron con mayor frecuencia aumentos en su personal. Por lo tanto, la reducida presencia de empresas típicamente capitalistas en el municipio no permite concluir que numéricamente las oportunidades de trabajo para los jóvenes en la categoría de técnicos se hubieran multiplicado (Gráfico 82).

### Gráfico 82

#### Porcentaje de empresas que contrataron personal en los últimos cinco años y porcentaje de jóvenes contratados, según grupos ocupacionales, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

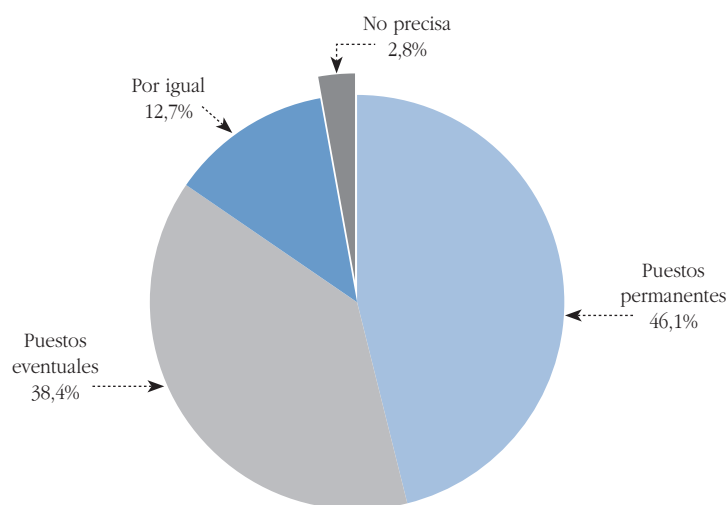
Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.126 empresas.

Una exploración a las características de los nuevos puestos de trabajo ocupados por los jóvenes deja ver que por lo general no se trata de aquellos cualitativamente mejorados. Tomando como indicador a la estabilidad laboral que les ofrecen y las condiciones de trabajo que acompañan esta cualidad, se encuentra que menos de la mitad de los empleadores contrata a la mayor parte de los jóvenes en forma permanente; es decir, en gran parte de las empresas siguen predominando las contrataciones eventuales o mixtas (permanentes y eventuales). Algunos empleadores atribuyen a la oferta la modalidad de contratación adoptada para encubrir el incumplimiento de sus obligaciones frente a la legislación vigente (Gráfico 83):

Dicen, yo quiero ganar experiencia, no me interesa estar afiliado a la Caja o a la AFP, porque no es inversión es un gasto, necesito el dinero ya no más (...), no quieren ingresar en planillas, hago el trabajo y págume tanto y listo, de este modo fomentan la temporalidad, la informalidad, no tanto porque el empresario quiera sino por la inmediatez de recursos económicos que buscan ellos. Y hasta hay aquellos que sólo trabajan por un equipo (de computación), no les interesa el sueldo (propietario de una pequeña empresa de venta de equipos de computación, 2014).

**Gráfico 83**  
**Modalidad de los contratos en los nuevos puestos de trabajo para jóvenes, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.126 empresas.

Finalmente, los empleadores que aumentaron la demanda de jóvenes trabajadores atribuyen este avance sobre todo a la ampliación de la demanda por sus bienes y servicios y a su diversificación. No están ausentes en la exposición de las causas los aspectos vinculados con el menor costo que tiene su contratación, cuando señalan que se debe a cambios en la organización funcional, nuevas formas de contratación y/o de remuneración que remiten a la polivalencia en la realización de tareas, a la contratación a tiempo parcial, a formas de remuneración a destajo y por horas, etcétera (Gráfico 84).

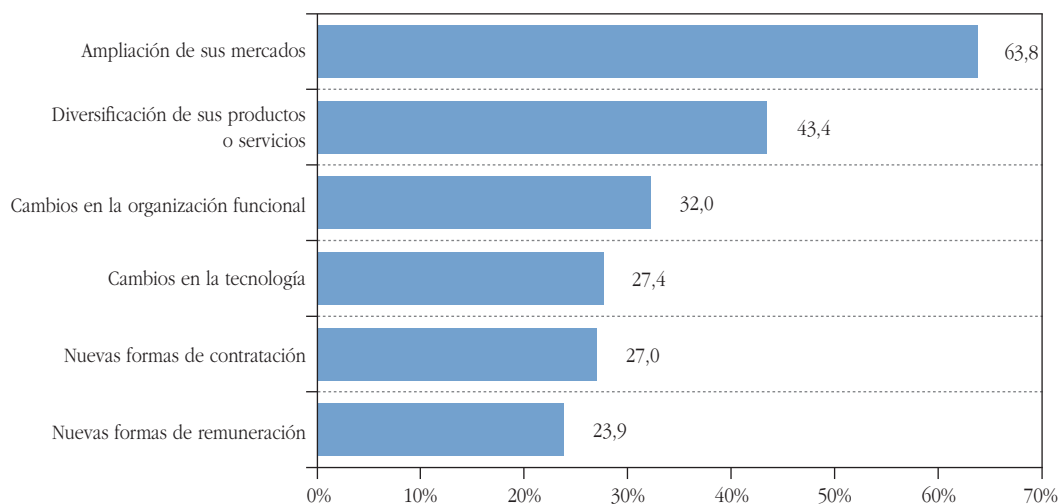
### ***Demanda de fuerza laboral juvenil y requisitos empresariales***

En relación a las competencias y los atributos requeridos por los empleadores, se pudo identificar aquellos que esperan encontrar cuando contratan a los jóvenes, con base en un listado amplio de opciones de respuesta; también se pudo conocer si encuentran los perfiles demandados, así como los tres atributos más importantes que toman en cuenta para contratar a los jóvenes.



## Gráfico 84

### Razones para el aumento de personal joven en las empresas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.126 empresas.

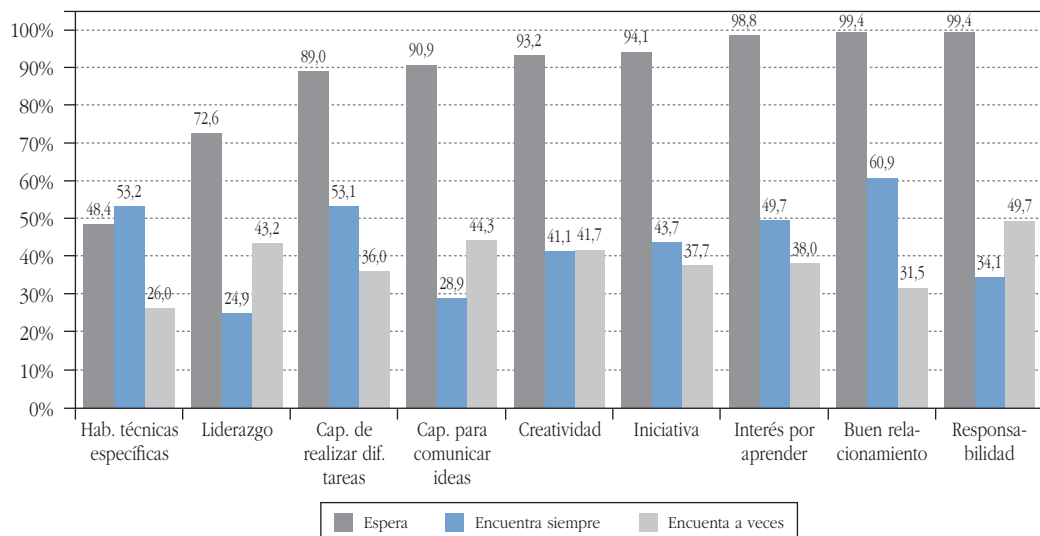
En un primer nivel de exigencia, los empresarios esperan que tengan valores y competencias básicas (responsabilidad y buen relacionamiento con otras personas, interés por aprender, capacidad para comunicar ideas), las cuales se desarrollan principalmente en la escuela. En un segundo nivel de requerimientos, esperan que los jóvenes cuenten con habilidades y rasgos personales orientados a un desempeño destacado en el trabajo (iniciativa, creatividad, polivalencia, liderazgo). Solo en un tercer nivel de exigencia esperan que los jóvenes cuenten con competencias y habilidades técnicas para realizar las tareas inherentes al puesto de trabajo o función delegada. Estos perfiles y su priorización por parte de los empleadores son un fiel reflejo de la estructura de la demanda por tipo de ocupaciones que se registra en las empresas seleccionadas y, por consiguiente en el municipio (Gráfico 85).

Sin industrias, sin aparato productivo, sin control del sector informal que cada día crece y sin que los comerciantes informales paguen impuestos no se avanza mucho (...) Es necesario saber qué profesionales se están formando y para qué se los está formando, no sea que se esté ajustando la educación sin mirar la economía (gerente de una empresa industrial, 2014).

Comparando las competencias y los atributos esperados con aquellos que los empleadores dicen encontrar siempre en los jóvenes, solo destacan tres con un porcentaje superior al promedio: habilidades para un buen relacionamiento, capacidad —léase flexibilidad— para realizar diferentes tareas y, a pesar de que los empresarios no esperan esto, habilidades técnicas para desempeñar las tareas asignadas, lo que podría expresarse en un problema de subutilización de capacidades adquiridas a través de la formación.

### Gráfico 85

#### Competencias y atributos que los empleadores esperan y encuentran en los jóvenes que contratan, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

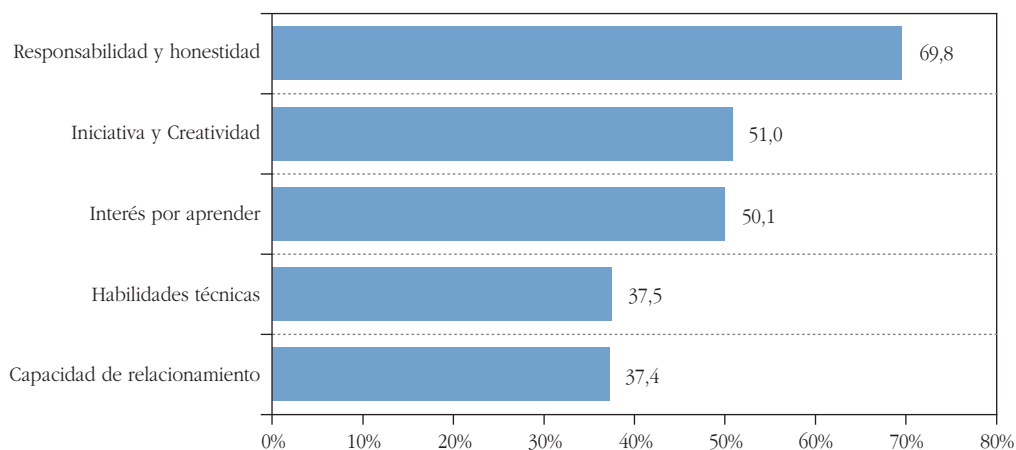
Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.224 empresas

De todas las exigencias potenciales incorporadas en la consulta, se pidió a los empresarios seleccionar las que consideran las tres más importantes para contratar a un joven menor de 25 años. Las respuestas ratifican que son los valores y rasgos personales, es decir, las competencias asociadas con el comportamiento, las que priman frente a las competencias técnicas (Gráfico 86).

### Gráfico 86

#### Aspectos más importantes que los empleadores toman en cuenta para contratar jóvenes, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

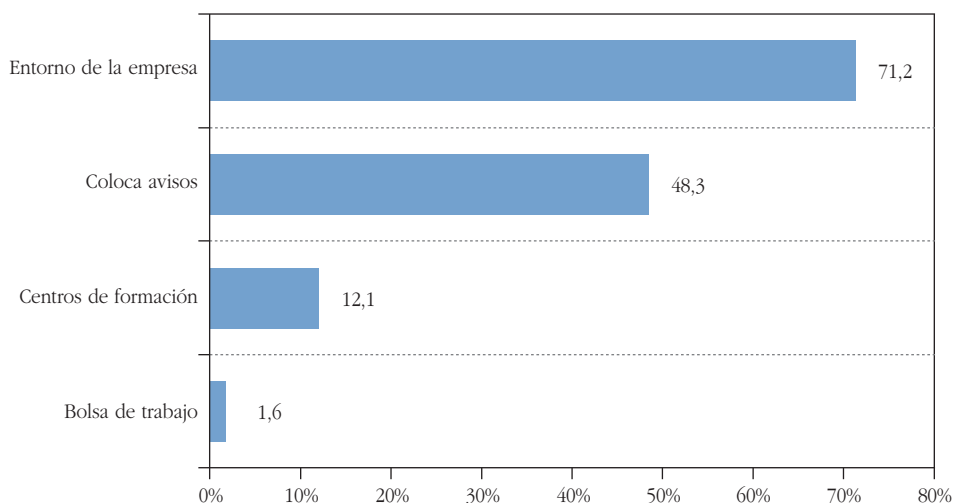
N = 1.224 empresas.

### **Medios utilizados para contratar jóvenes**

Los perfiles priorizados para contratar jóvenes están correlacionados con las modalidades de reclutamiento que siguen las empresas. La mayoría recurre a referencias del entorno de la empresa (conocidos, amigos y parientes) así como a personas conocidas por los jóvenes que trabajan en la empresa; en segundo lugar, colocan avisos en la prensa detallando sus requerimientos. Son pocos los que acuden a centros de información y, sobre todo, a las bolsas de trabajo (municipal y del Ministerio de Trabajo) (Gráfico 87).

#### **Gráfico 87**

#### **Lugares donde acude cuando necesita contratar trabajadores jóvenes, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.224 empresas.

### **Demanda potencial de fuerza laboral juvenil**

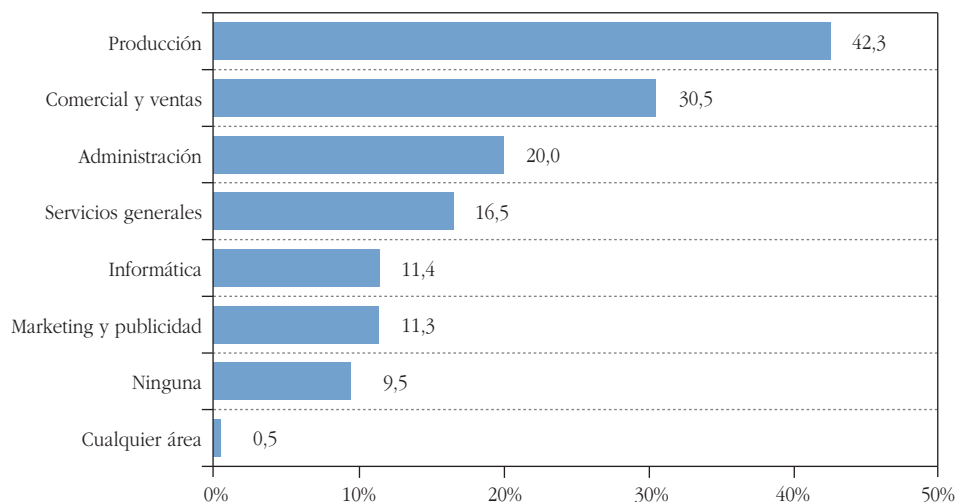
Otro aspecto de interés del estudio estuvo dirigido a conocer la demanda potencial de trabajadores jóvenes en los próximos cinco años y las áreas funcionales en las que se podrían incorporar. El 90% de los titulares de las empresas piensa que contarán con nuevos espacios laborales que podrían ser ocupados por los jóvenes. Estos espacios estarían principalmente concentrados en dos áreas funcionales: *i*) la producción directa de bienes y servicios y, *ii*) la comercialización. Ven menores oportunidades en las áreas de administración y otros servicios que demandan mayor especialización de la fuerza laboral (Gráfico 88).

Entre las razones por las que contratarían más jóvenes para las funciones señaladas, el 10% de las empresas lo haría solamente para cubrir los puestos vacantes; los demás considerarían hacerlo básicamente porque pueden formarlos en función de las necesidades de la empresa, contando para ello con el interés que muchos muestran por aprender; asimismo, por sus capacidades físicas y comportamientos que los

hacen más activos que los adultos (ágiles, dinámicos, proactivos). Otros contratarían personal joven porque son mano de obra más barata en comparación con los adultos. Nuevamente, son pocos los que preferirían contratar jóvenes por sus competencias técnicas y profesionales (Gráfico 89).

### Gráfico 88

#### Áreas funcionales donde las empresas podrían contratar más jóvenes, 2014



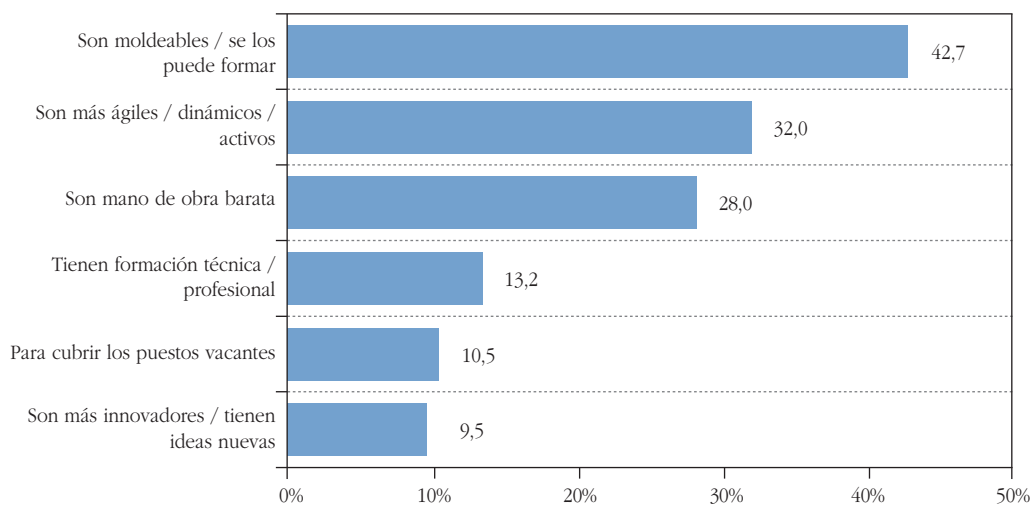
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.235 empresas.

### Gráfico 89

#### Principales razones por las que contrataría más jóvenes, 2014



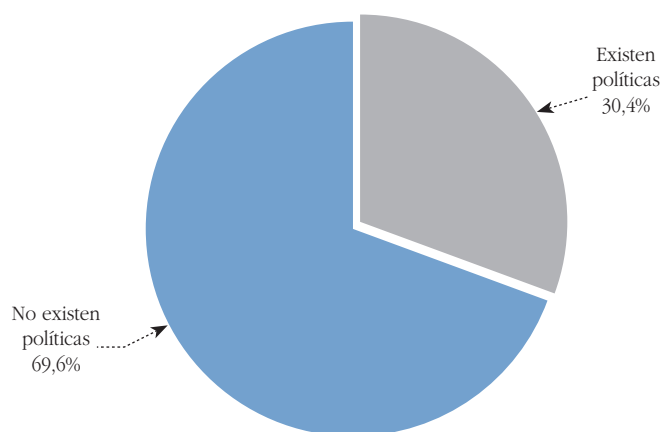
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.117 empresas.

Al conocer la voluntad manifiesta de la mayor parte de los empleadores para incrementar la demanda de fuerza laboral joven, se consultó si ésta tiene concreción en las políticas de la empresa. Las respuestas demuestran que solo un tercio de las empresas, principalmente las grandes, manifiesta contar con políticas dirigidas a la contratación y promoción laboral de los jóvenes. Esto hace que las posibilidades reales para crear mayores espacios de trabajo sean más declarativas que reales (Gráfico 90).

**Gráfico 90**  
**Existencia de políticas de promoción laboral de los jóvenes, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

### ***Factores que inciden en la demanda laboral juvenil***

Retomando las opiniones de los empleadores respecto a los cambios observados en la creación de nuevos espacios de trabajo para los jóvenes, tanto en su empresa como en otras de la misma actividad, se dispone de un panorama de las tendencias registradas en los últimos cinco años y de las causas explicativas que pueden atribuirse tanto a las características de la oferta como de la demanda de trabajo. Dado que los factores atribuibles a los propios jóvenes ya fueron ampliamente destacados, en este apartado interesa profundizar, desde la mirada empresarial, en aquellos que actúan por el lado de las empresas.

Los empleadores que opinan que las oportunidades laborales para los jóvenes han venido aumentando consideran que esta situación sería, por un lado, el reflejo de la aplicación de políticas empresariales dirigidas a crear espacios para la inclusión laboral de los jóvenes y/o a mejorar las condiciones de trabajo en las que éstos se emplean, en un contexto de abundante oferta de trabajadores. Por otro lado, dicho de diversas maneras, sería el resultado de estrategias de competitividad basadas en la reducción de costos laborales que requieren mano de obra barata y dócil para moldearla a los requerimientos de los procesos de trabajo para lo cual la contratación de jóvenes trabajadores es ampliamente funcional.

...De los jóvenes nos interesa su dinamismo y ganas de aprender, adicionalmente al ser jóvenes se les paga un salario menor, por lo que de alguna manera favorece a que ellos sean contratados, pero no necesariamente en las condiciones de contratación que tendría un profesional de mayor edad (representante de un gremio empresarial, 2014).

Para quienes consideran que las oportunidades laborales para los jóvenes son menores que antes, hay diversos factores que interactúan por el lado de las empresas. Dos de los más relevantes son su estancamiento económico y el tipo de puestos de trabajo disponibles, que imponen límites para contratar a los jóvenes. Otros asocian esta situación con el cambio tecnológico (automatización de procesos), que, siendo real, no es una causa generalizable considerando la estructura económica del municipio. Finalmente algunos piensan que se debe a los costos laborales que significa contratar fuerza laboral sin experiencia y a la falta de políticas públicas para incentivar tanto la producción local como la promoción laboral juvenil.

...En sí se necesitan políticas económicas y de trabajo más flexibles (representante de un gremio empresarial).

Entre otros factores limitantes, los entrevistados destacaron la irresponsabilidad de los jóvenes en cuanto a horarios y tareas, su falta de compromiso con la empresa, la resistencia a trabajar más tiempo, la priorización de otras expectativas y objetivos de vida, el afán de acceder inmediatamente a cargos de mayor jerarquía y remuneración.

...esas taras (...) de querer hacer las cosas rápido; desear resultados muy aceleradamente, muchas veces su impaciencia les es algo dificultoso. El compromiso y la responsabilidad que es el otro 50% para un buen trabajo, les falta (propietario de una pequeña empresa de venta de equipos de comunicación, 2014).

A su vez, los que opinan que las oportunidades laborales para los jóvenes no cambiaron con el tiempo, explican que se debe a razones que provienen exclusivamente de la demanda de trabajo. Todas expresan lo que realmente parece ocurrir en la práctica cotidiana de las empresas, que crean condiciones adversas para la contratación y, específicamente, para la ampliación de espacios de trabajo para los jóvenes.

Así, se señala como obstáculos la preferencia por personas con experiencia, que a la vez reduce costos de acompañamiento y capacitación; la escasa creación de nuevos puestos de trabajo en general, y, algo muy importante, que cuando se contrata a jóvenes generalmente se lo hace para reemplazar a los que se fueron y no para ocupar nuevos puestos de trabajo. Por último, se menciona que el empleo juvenil no aumenta porque no hay discriminación positiva para mejorar su acceso a los puestos de trabajo disponibles, aunque la frase “no se discrimina por edad” podría tener muchas interpretaciones a favor y en contra de esa posibilidad (Cuadro 15).

## Cuadro 15

### Factores con incidencia en la demanda laboral juvenil, 2014

	Atribuibles a la oferta laboral	Atribuibles a la demanda laboral
Mayores oportunidades	- Tienen mejores capacidades físicas	- Ofrecen mejores condiciones de trabajo
	- Son proactivos, flexibles, creativos	- Se da espacio a los jóvenes
	- Tienen habilidades técnicas	- Son mano de obra barata y moldeable
Menores oportunidades	- Buscan otras oportunidades (rotación laboral)	- Costos laborales
	- Falta de calificación para los puestos de trabajo	- Falta de crecimiento de la empresa
	- No son responsables	- No necesita contratar personal joven
		- Por la automatización de procesos
	- No existen políticas de incentivos	
Iguales oportunidades		- Prefieren personal con experiencia
		- No se generaron nuevas vacancias
		- Se contrata sólo para reemplazar
		- No se discrimina por edades

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

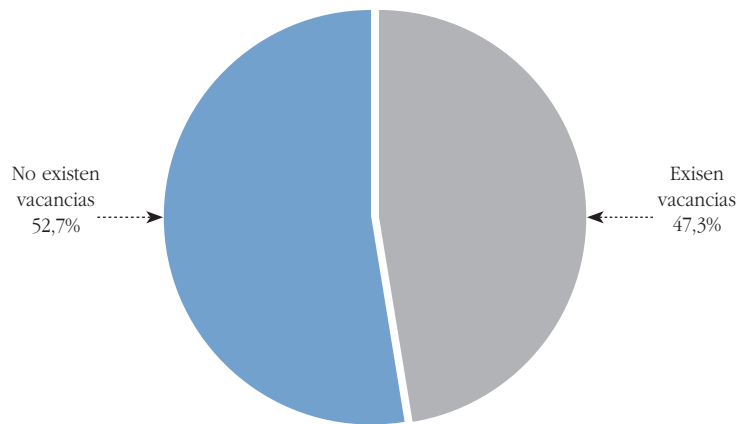
### ***La demanda laboral no satisfecha***

Una forma concreta de aproximarse al volumen y a las características de la demanda de fuerza laboral juvenil es a través del análisis de la existencia de vacancias para este grupo de trabajadores y los requisitos exigidos por las empresas. Si bien se trata de la demanda no satisfecha actualmente, brinda pautas que permiten conocer lo que sucede en un contexto de crecimiento económico y a la vez permite proyectar la tendencia a futuro, de mantenerse las mismas condiciones del entorno.

Un primer aspecto a tomar en cuenta es el elevado porcentaje de empresas que reportaron la existencia de puestos vacantes para jóvenes que no pudieron ser cubiertos en el momento de la encuesta (Gráfico 91).

Frente a esta situación, la pregunta que se plantea de inmediato es por qué no se pueden cubrir los puestos vacantes cuando hay una abundante oferta laboral juvenil expuesta a elevados niveles de desempleo y subocupación. La respuesta proviene de los mismos empleadores. En realidad, la mayor parte de las vacancias no son nuevos puestos de trabajo sino puestos para los que se busca reemplazos, debido a que los jóvenes trabajadores se fueron por decisión propia o porque fueron retirados (Gráfico 92).

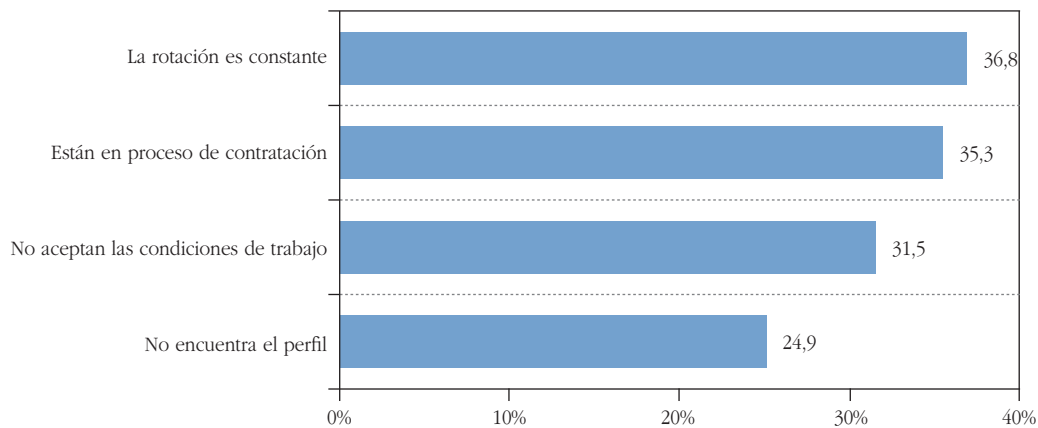
**Gráfico 91**  
**Existencia de vacancias para jóvenes que no han sido cubiertas, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

**Gráfico 92**  
**Problemas por los que no pudieron cubrir las vacancias, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 584 empresas.

### ***Perfil de los puestos de trabajo***

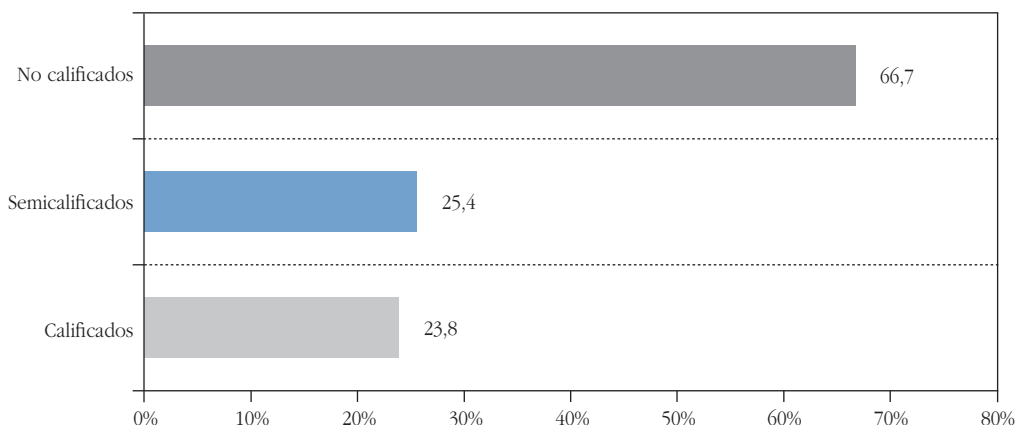
Junto a la rotación laboral, las condiciones de trabajo poco satisfactorias aún para los jóvenes llevan a que la existencia de “vacancias” sea un fenómeno permanente en las empresas. Incluso cuando el argumento que exponen los empleadores se refiere a que no encuentran los perfiles adecuados en los jóvenes, debe entenderse que no encuentran rápidamente otros trabajadores jóvenes debido a las condiciones laborales que les ofrecen. Lo anterior se verifica ampliamente a través de la estructura



ocupacional de los puestos vacantes. Siete de cada diez puestos son para vendedores, garzones, meseras y afines, cocineros, ayudantes de cocina, costureros, limpiadores de oficinas, cargadores, etc., que son los que exigen mayor tiempo de dedicación y son los peor remunerados. Solo dos de cada diez son puestos ofrecidos para técnicos o profesionales y el resto para tareas administrativas. El gráfico 93 detalla los puestos vacantes de acuerdo con las calificaciones requeridas.

### Gráfico 93

#### Puestos vacantes por calificaciones requeridas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 584 empresas.

En consecuencia, considerando las características técnico-productivas de las empresas y su concentración en las pequeñas unidades económicas que producen bienes diferenciados para competir con precios bajos, la perspectiva de la demanda de trabajo juvenil no tenderá a modificarse en el corto y mediano plazo, seguirá centrada en la mano de obra menos calificada con la que se asocian las condiciones de trabajo más precarias. El aporte de las empresas medianas y grandes, a pesar de su importancia, seguirá teniendo como límite su reducida presencia en el aparato productivo municipal y las exigencias de profesionalización universitaria y técnica aún para los puestos menos calificados, restringiendo por esta vía los empleos para la mayor parte de los jóvenes.

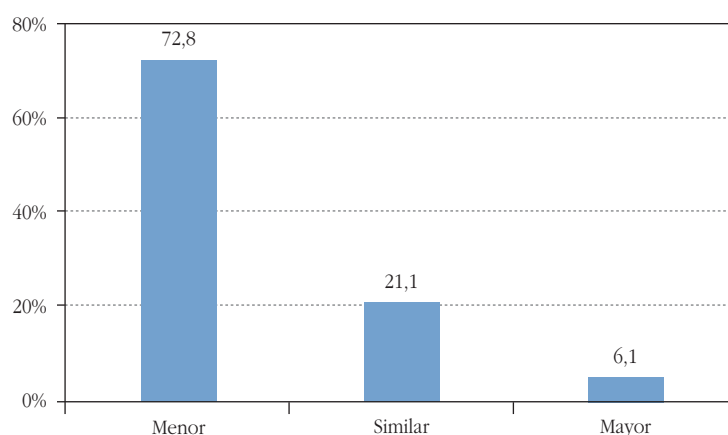
### Condiciones de trabajo y rotación laboral

En lo que hace a las condiciones de trabajo para los jóvenes (jornadas promedio, salarios promedio, cobertura de la seguridad social), la información ha sido relativamente difícil de obtener por la diversidad de situaciones que se presentan en un grupo tan heterogéneo de trabajadores de las empresas. Dado que este aspecto ha sido ampliamente discutido en la primera parte de este estudio, en este apartado

interesa concentrarse en la rotación laboral que caracteriza a los jóvenes y su relación con las condiciones generales de trabajo que rigen en las empresas.

La rotación laboral refleja los flujos de entradas y salidas definitivas de los trabajadores en las empresas. Desde la perspectiva de la demanda, los estudios regionales sobre el tema muestran que la tasa de salida de los jóvenes es siempre superior a la que presentan los adultos en un mismo período de tiempo (Scholnick, 2005, citada por Weller, 2006<sup>a</sup>). La mayoría de las empresas, sin diferencias según el tamaño o el rubro, reportan la misma tendencia en el municipio de La Paz (Gráfico 94).

**Gráfico 94**  
**Permanencia de los jóvenes con relación a los adultos, 2014**



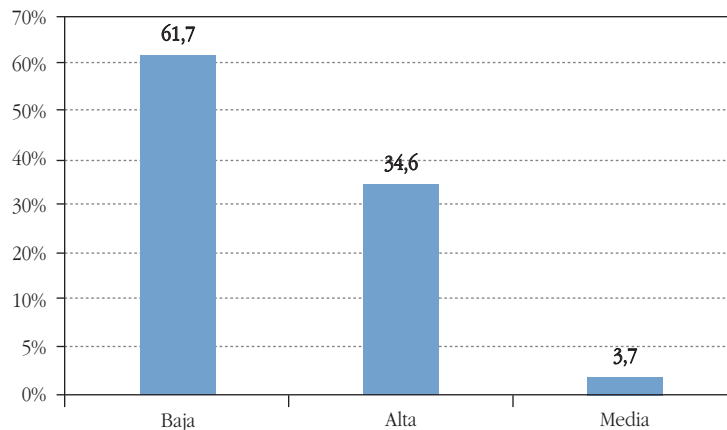
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

El 60% de los empleadores considera que la permanencia de los jóvenes en la empresa es baja y el resto piensa más bien que es alta, antes que media o regular. La estabilidad relativa en el puesto de trabajo solo se verifica en las empresas grandes y medianas, en particular entre las que se dedican a los servicios y el comercio<sup>40</sup>. Si esto ocurre en un contexto de bonanza macroeconómica excepcional, es porque se está enfrentando un problema estructural persistente: la incapacidad de la economía para generar empleos estables y de calidad para todos los ocupados. Lo anterior repercute en la discriminación en contra del acceso y la calidad del empleo para los jóvenes; aquellos puestos que aseguran una relativa estabilidad laboral están destinados básicamente a los adultos, mientras proliferan las inserciones laborales inciertas y precarias entre los jóvenes (Gráfico 95).

40 Este rasgo marca una importante diferencia respecto a lo que acontece en las microempresas de estos rubros.

**Gráfico 95**  
**Permanencia de los jóvenes menores de 25 años, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

Si bien las empresas atribuyen las salidas definitivas de los jóvenes, tanto a retiros voluntarios como a las decisiones empresariales, en su opinión la causa predominante es el abandono o renuncia al puesto, una cuestión que a nuestro juicio estaría expresando la insatisfacción de los jóvenes con la naturaleza de los puestos de trabajo que les asignan y/ o con las condiciones laborales que les ofrecen. Entre los factores más importantes que hacen que un trabajador se sienta satisfecho, se encuentran la realización de tareas que contribuyen al aprendizaje permanente y al enriquecimiento del trabajo, a salarios justos, a condiciones laborales adecuadas y a un buen ambiente laboral, etc. Al parecer, gran parte de la demanda de trabajo juvenil transita por fuera de estas condiciones, lo que motiva una intensa movilidad ocupacional (Gráfico 96).

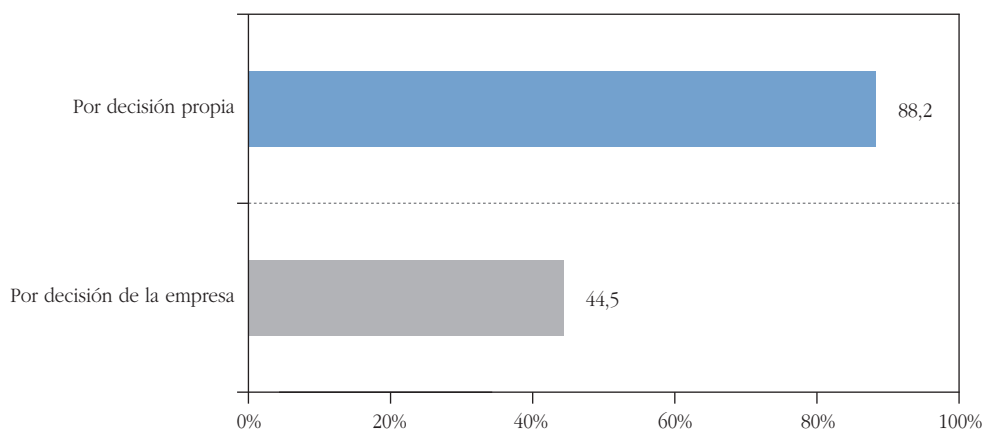
Hay que reconocer, los empleadores toman ventaja de la necesidad de los jóvenes por tener trabajo y así los explotan laboralmente; además de no pagarles salarios dignos, seguridad social, los someten a largas jornadas de trabajo, apoyándose en la amenaza constante de que hay muchos jóvenes que harían lo mismo por la mitad de sueldo (representante del mundo académico, 2014).

La relación entre la insatisfacción y la rotación laboral se encuentra indirectamente reflejada en algunas opiniones vertidas por los empleadores. Los que consideran que la permanencia de los jóvenes es igual o mayor que la que exhiben los adultos, la asocian con las condiciones creadas por las empresas para garantizar la estabilidad laboral o promover el desarrollo profesional y laboral de los jóvenes, lo que repercutiría en su desempeño e integración al equipo. En cambio, quienes advierten que la permanencia es menor, atribuyen las salidas exclusivamente a

los comportamientos, actitudes y expectativas de los propios jóvenes, ocultando las verdaderas causas que —como ya se ha visto— se relacionan con la forma de gestión de la mano de obra, las bajas remuneraciones y el predominio de la contratación temporal, sin beneficios complementarios al salario, para el desempeño de tareas poco calificadas.

### Gráfico 96

#### Porcentaje de jóvenes que dejan la empresa por decisión propia y por decisión de la empresa (En promedio), 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.235 empresas.

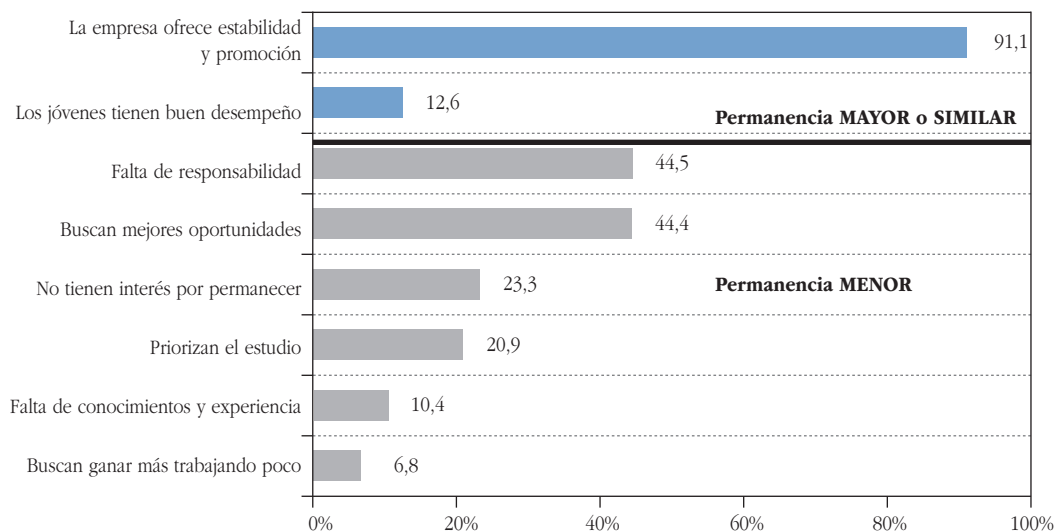
De esto resulta que los jóvenes se ven forzados a la búsqueda incesante de nuevas oportunidades, con la expectativa muchas veces ilusoria de encontrar otro empleo cualitativamente superior. Entonces, la rotación laboral de los jóvenes no es necesariamente voluntaria, como sugiere la mayoría de los empleadores (Gráfico 97).

La mayoría no tiene empleos adecuados, son precarios. No tienen empleos seguros, de ingresos, ni hablar. La seguridad social funciona para pocos. Si hablamos de calidad de sus empleos, la verdad, no pasa nada (gerente de una empresa de servicios financieros, 2014).

Están un año con nosotros, aprenden y se van, a lo mucho se quedan tres años y se van o se independizan (propietario de pequeña empresa de confección de trajes, 2014).

### Gráfico 97

#### Razones que explican la permanencia de los jóvenes con relación a los adultos, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

#### ***Políticas o incentivos para la estabilidad***

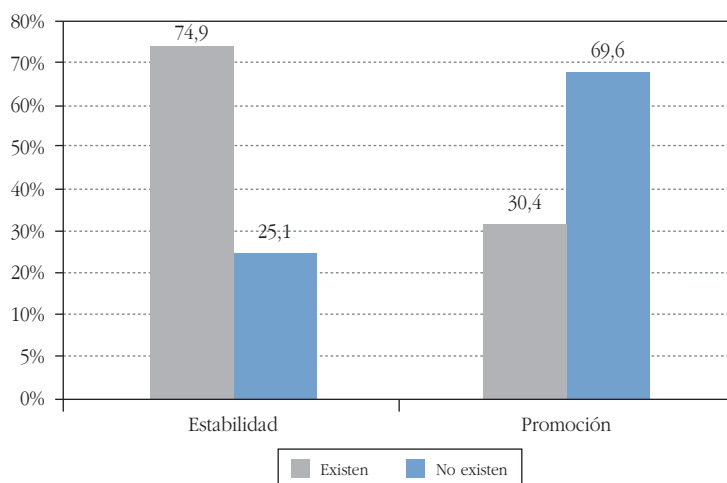
Cuando se indaga sobre la existencia de políticas de gestión dirigidas a favorecer la permanencia de los jóvenes, el 75% de las empresas en todos los estratos aseguran contar al menos con incentivos para favorecer su permanencia, en particular en los servicios y el comercio. No obstante, no están acompañados de políticas de promoción laboral que contribuyan a dotar a los jóvenes de mejores condiciones de trabajo a medida que aumenta su experiencia y calificación para el desempeño de sus tareas (Gráfico 98).

En realidad, el sector empresarial del municipio no aparece en este estudio como un segmento diferenciado que ofrezca oportunidades múltiples capaces de permitir el desarrollo de relaciones laborales estables, trayectorias ocupacionales ascendentes y condiciones de trabajo que promuevan la integración social de la mayor parte de los jóvenes que emplea. Esto ni siquiera sucede cuando se trata de las empresas de mayor tamaño. Continúa siendo un segmento muy heterogéneo en cuanto al uso y consumo de la fuerza laboral, específicamente de los jóvenes trabajadores.

Uno de los indicadores que mejor refleja lo señalado proviene de la propia encuesta. A pesar de que en Bolivia el aporte a la seguridad social dentro del sistema privado de las administradoras de fondos de pensiones proviene exclusivamente del trabajador, la información que entregan los empleadores muestra que el 88% de los adolescentes entre 15 y 19 años y el 52% de los jóvenes entre 20 y 24 años no aportan

al sistema. Cuando esto ocurre es porque no están registrados en planilla (trabajo en negro); por lo tanto, tampoco cuentan con la cobertura del sistema de salud y solo acceden parcialmente a otros beneficios complementarios dispuestos por ley. Bajo estas condiciones de contratación al margen de la formalidad legal, no sorprende que un elevado porcentaje de los jóvenes se vea forzado a salir de un empleo para trabajar en otro cuando puede o, como ocurre con frecuencia, para transitar entre la ocupación precaria, el desempleo o la inactividad forzosa hasta encontrar un nuevo trabajo.

**Gráfico 98**  
**Existencia de políticas de estabilidad y promoción, 2014**



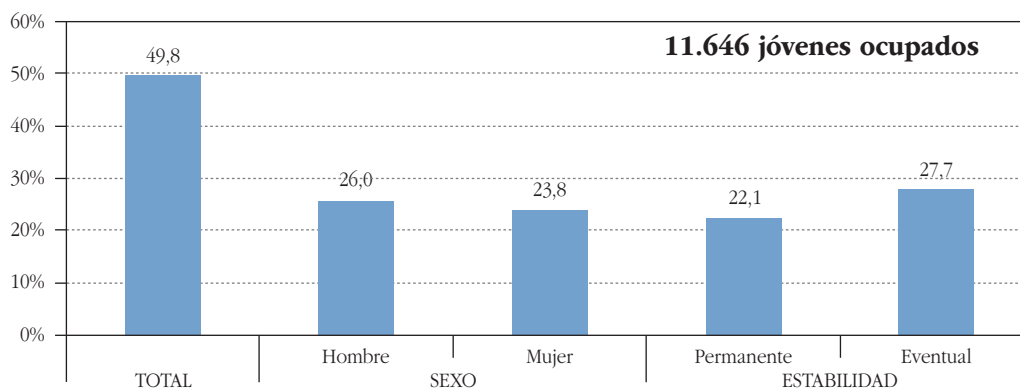
Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS -2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

Se estima que esta situación afecta a la mitad de los jóvenes en el sector empresarial. Considerando los reportes de las empresas sobre el número de jóvenes que salieron por diversas razones en 2013, uno de cada dos rota anualmente; los más afectados de éstos son los hombres y entre éstos los trabajadores con contratos temporales (Gráfico 99).

### Gráfico 99

#### Porcentaje de jóvenes que dejaron la empresa en 2013 por sexo y estabilidad en el empleo



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS. 2014. Elaboración propia.

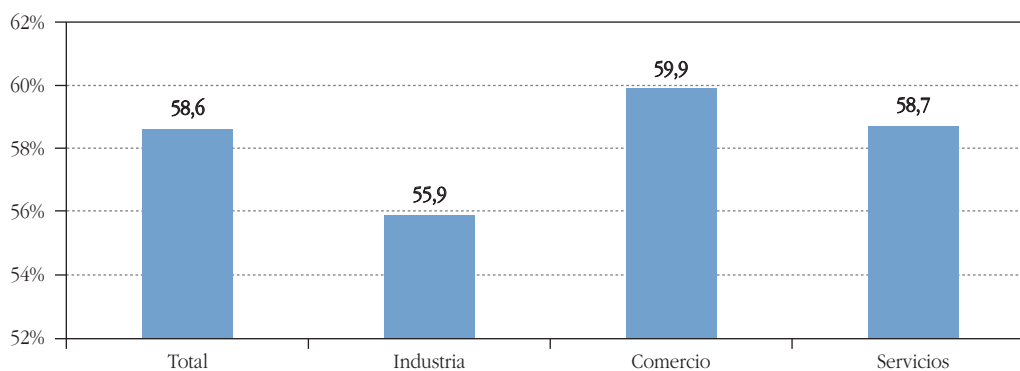
### Capacitación de los jóvenes en el trabajo

La capacitación laboral tiene como propósito preparar, desarrollar e integrar los recursos humanos a los procesos de trabajo, mediante la entrega de conocimientos y el desarrollo de habilidades y actitudes. En las empresas, la capacitación de los recursos humanos responde a la necesidad de contar con personal calificado, con mejor desempeño laboral y con mayor capacidad de adaptación a las exigencias del entorno.

Más de la mitad de las empresas ha realizado actividades de capacitación en 2013, con algunas diferencias en relación al promedio dependiendo de la actividad económica, pero con una mayor concentración en las grandes y medianas. Ese mismo año, 619 empresas reportaron haber contado con la participación de trabajadores jóvenes en las actividades de capacitación llevadas a cabo (Gráfico 100).

### Gráfico 100

#### Porcentaje de empresas que realizaron capacitaciones en 2013, según rama de actividad



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

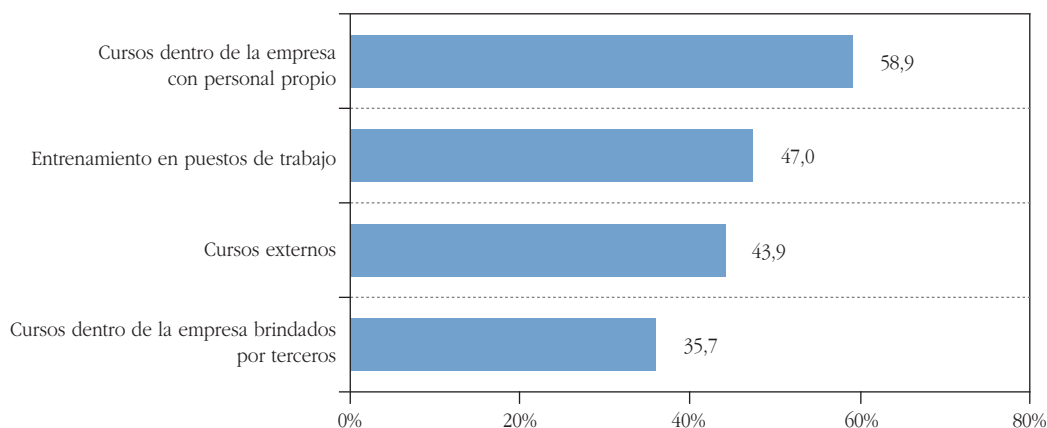
Nota: N = 1235 empresas.

### **Modalidades de capacitación**

La principal modalidad de capacitación que adoptaron las empresas y que estuvo dirigida exclusivamente al personal joven fue la que se desarrolló dentro las propias instalaciones y se realizó con recursos humanos propios. Le sigue en importancia el entrenamiento en la práctica del trabajo que permite el perfeccionamiento y dominio de las tareas y funciones propias del puesto asignado. La capacitación a cargo de terceros (servicios externos) es la menos utilizada y se realiza, tanto en instalaciones ajenas a la empresa, como dentro de la misma (Gráfico 101).

#### **Gráfico 101**

#### **Modalidades de capacitación en la que participaron los jóvenes, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS, 2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 619 empresas.

### **Relacionamiento con entidades de capacitación**

El uso de servicios externos de capacitación es utilizado regularmente por una de cada tres empresas, generalmente en función de requerimientos específicos. En 2013, estos servicios fueron proporcionados por diversas instituciones. Entre las instituciones públicas mencionadas destacan el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), la Policía, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General del Estado (CENCAP) y la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Se menciona también una extensa lista de instituciones privadas que se detallan en el Cuadro 16.

Hemos trabajado en alguna ocasión con el Programa de Apoyo al Empleo que está orientado a brindar cierta experiencia a jóvenes; la gran debilidad es que varias personas no están adecuadamente capacitadas en hotelería (gerente de una gran empresa hotelera, 2014).



**Cuadro 16**  
**Instituciones que prestaron servicios externos de capacitación (2013)**

Tipo	Institución
Pública	Gobierno Autónomo Municipal de La Paz
	Policía Boliviana
	Servicio de Impuestos Nacionales
	CENCAP (Centro Nacional de Capacitación)
	UMSA (Universidad Mayor de San Andrés)
	Gobierno Autónomo Departamental de La Paz
	Ministerio de Educación
Privada	DSS
	DATEK proveedores
	Cámara Nacional de Comercio
	Fundación IDEA
	COGNOS
	Cruz Roja Boliviana
	Dirección Nacional de Bomberos
	Colegio de Auditores
	Bolsa Boliviana de Valores
	HOCKLEY INTERNATIONAL
	Empresa brasilera
	Universidad Loyola
	Veterinarias
	IDEPRO (Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva)
	Cámara de Hotelería
	Cámara Despachante de Aduana
	ETIKA
	DFL
	HUFRIED
	Campos de Solana
	ABICAF
	IMS
	Sistema PING
	Gestión Empresarial
	UPSA (Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra)
	Goethe Institut
	La Salle
	EXTIGAS
	CAMEX (Cámara de Exportadores)
	ECOM
	CEIK (Consultores Privados de Santa Cruz)
	GEAS (Grupo Empresarial Alejandría)
	IPPF (International Planned Parenthood Federation)
PELIKAN	
Cochabamba de Consulting	
SIMEC	

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS. 2014. Elaboración propia.

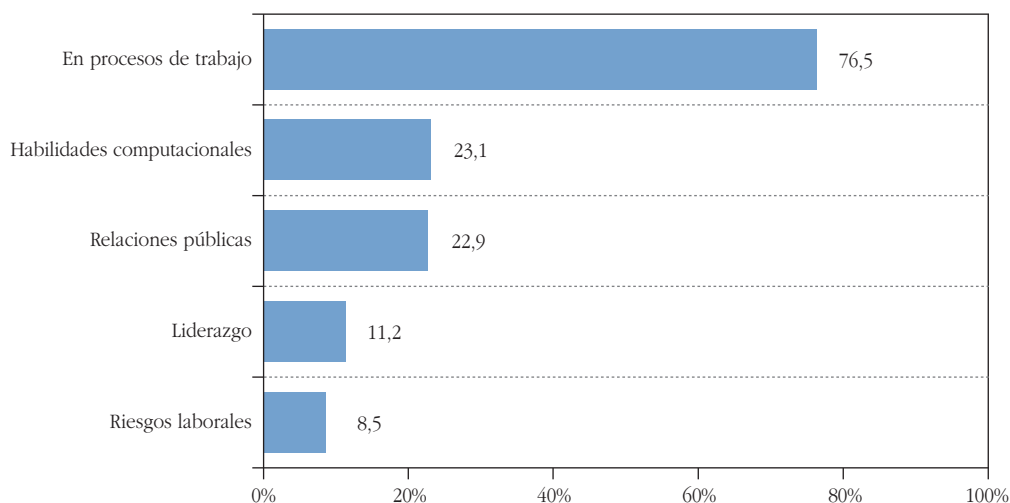
Se afirma en las empresas que no utilizan servicios externos de capacitación (cerca del 40%) que no los necesitan o no cuentan con programas de capacitación propios; algunos mencionan no tener información acerca de servicios de terceros o no disponer de presupuesto para la capacitación del personal.

### ***Áreas en las que se capacita a los jóvenes***

Respecto a las áreas de capacitación, siete de cada diez empresas han capacitado a los jóvenes en actividades directamente relacionadas con los procesos de trabajo en las diferentes áreas funcionales de la organización, mientras que menos del 25% las han orientado a la mejora de las habilidades computacionales, las relaciones públicas, el liderazgo y la prevención de riesgos laborales (Gráfico 102).

Ahora tenemos seis sucursales a nivel nacional y hemos empezado a combinar las generaciones; antes eran 15 a 20 personas y ahora en La Paz somos 66. Esto hizo que tengamos más gente joven a la que preparamos para un buen desempeño (gerente de una empresa de seguros, 2014).

**Gráfico 102**  
**Áreas en las que se capacitaron los jóvenes en 2013**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 619 empresas.

### ***Duración de los procesos de capacitación***

De manera general, las empresas promovieron procesos de capacitación de corta duración (entre una semana o menos) en áreas transversales a las diferentes áreas de intervención. Otras destinaron periodos de tiempo mayores en capacitaciones orientadas a mejorar las habilidades computacionales y/o promover el desarrollo de habilidades en procesos productivos, pero sin superar los tres meses de formación.

Por otro lado, las capacitaciones continuas en los puestos de trabajo fueron poco reportadas, indicando que después de una fase breve de inducción, el aprendizaje de las tareas asignadas es empírico y depende de cada individuo (Cuadro 17). Es decir, la capacitación todavía está lejos de ser un objetivo central para mejorar la capacidad productiva de sus trabajadores en la mayoría de las empresas, como se infiere de la siguiente opinión:

Quiero que hayan jóvenes que ya sepan costurar porque enseñarles es complicado (pequeño productor de confecciones, 2014).

**Cuadro 17**  
**Áreas de capacitación a jóvenes, según duración de las capacitaciones, 2013**

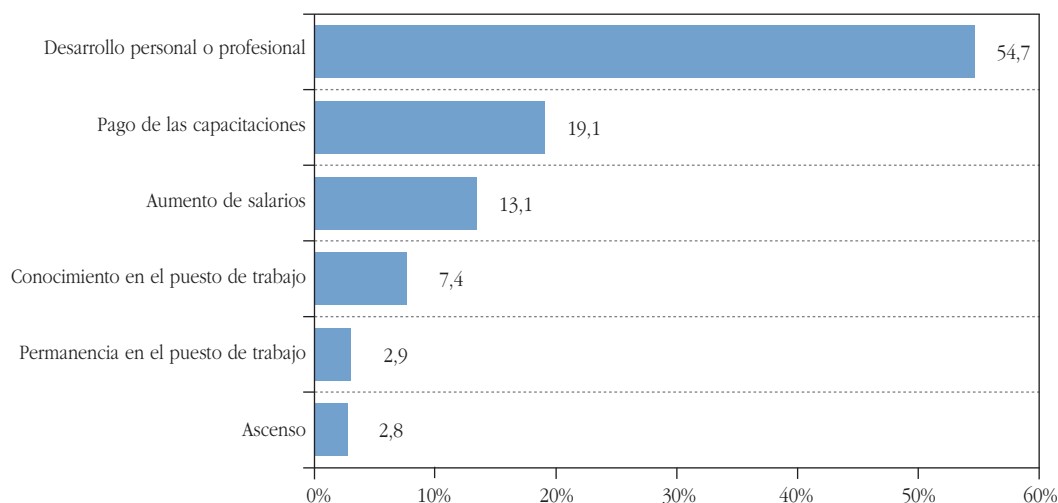
Áreas	Duración de las capacitaciones (En porcentaje)					
	Menos de 1 semana	Una semana	De 2 a 3 semanas	Un mes	Hasta 3 meses	Continua en el puesto
Riesgos laborales	67,5	-	-	-	-	32,5
Liderazgo	56,6	43,4	-	-	-	-
Relaciones públicas	56,2	20,6	-	-	-	23,2
Habilidades computacionales	41,4	28,7	6,7	3,1	11,2	8,9
Procesos de trabajo	44,7	25,7	3,3	10,2	7,0	9,1

Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Al indagar sobre las razones que motivan a los jóvenes a participar en procesos de formación dentro de la empresa, los titulares aseguran que el principal incentivo es el desarrollo personal y/o profesional; muy por debajo citan la gratuidad de las capacitaciones y la expectativa de lograr un incremento en el salario con la adquisición de mayores conocimientos en áreas de interés para la empresa, entre otros (Gráfico 103).

### Gráfico 103

#### Incentivos para que los jóvenes se interesen en las capacitaciones, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

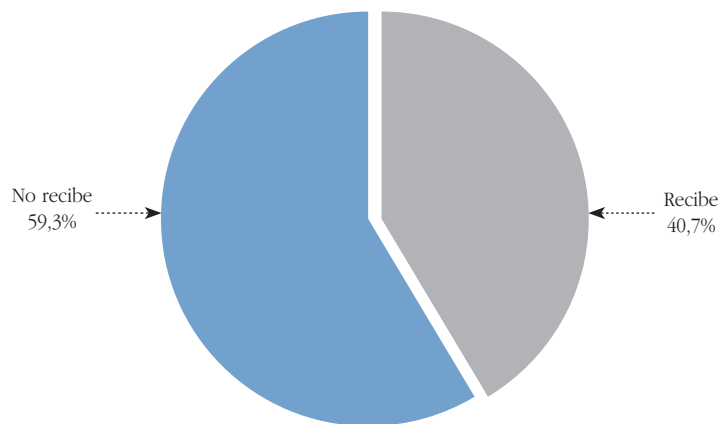
Nota: N = 619 empresas.

### ***Pasantías y prácticas laborales***

Las prácticas laborales o pasantías son actividades o procesos de aprendizaje y entrenamiento que brindan la oportunidad a jóvenes (estudiantes o egresados) de ganar experiencia en el ámbito laboral y agregan valor a su formación profesional. Consultados sobre este tema, el 41% de los titulares aseguró recibir jóvenes para la realización de prácticas laborales (503 empresas). De este total, cerca de la mitad afirmó que las pasantías se constituyen en una práctica habitual en la empresa (Gráfico 104).

### Gráfico 104

#### Porcentaje de empresas que reciben jóvenes para prácticas laborales y pasantías, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: N = 1.235 empresas.

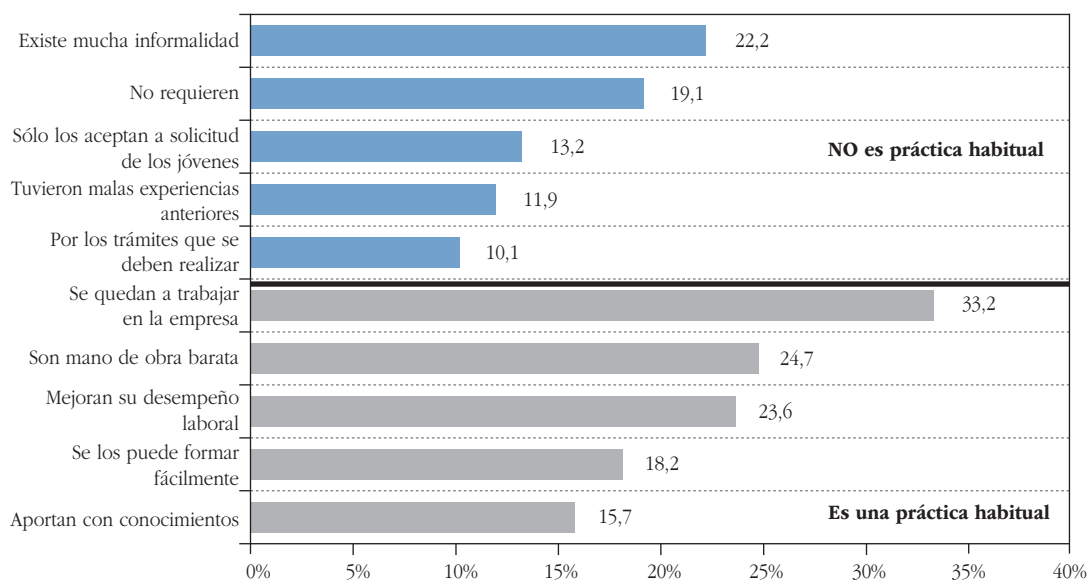
Entre las razones por las cuales las prácticas laborales se realizan de forma habitual en las empresas, algunos informantes manifiestan que es una forma de reclutamiento de personal que les permite realizar una evaluación de las capacidades y habilidades de los jóvenes antes de ser incorporados como personal de planta, con la ventaja de que suelen ser contratados una vez concluido el proceso de aprendizaje y entrenamiento.

Para otros, las pasantías se convierten en un medio para obtener mano de obra juvenil de bajo costo, puesto que generalmente no se retribuye económicamente por el trabajo que realizan; sólo se otorga una asignación económica que sirve para cubrir gastos de traslado del pasante. Hay quienes mencionan que las prácticas laborales ayudan a mejorar el desempeño laboral de los jóvenes y que es un proceso en el cual es posible formarlos o moldearlos con mayor facilidad de acuerdo a las necesidades empresariales. También están los que valoran el aporte que los jóvenes hacen a la empresa.

Por último, para quienes las pasantías no son una práctica habitual en la empresa, la principal razón tiene que ver con la informalidad de los jóvenes, quienes muchas veces no concluyen el proceso de formación o no le otorgan la seriedad y el compromiso esperados. Otros mencionan que no requieren incorporar jóvenes para la realización de prácticas laborales o que sólo los aceptan cuando la solicitud viene directamente de los interesados. También están aquellos que tuvieron experiencias poco gratas después de aceptar pasantes y los que mencionan que aceptar las prácticas laborales implica realizar una serie de trámites engorrosos con las instituciones educativas que promueven a los jóvenes, lo que no están dispuestos a realizar (Gráfico 105).

### Gráfico 105

#### Razones que justifican la habilitación de pasantías en las empresas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

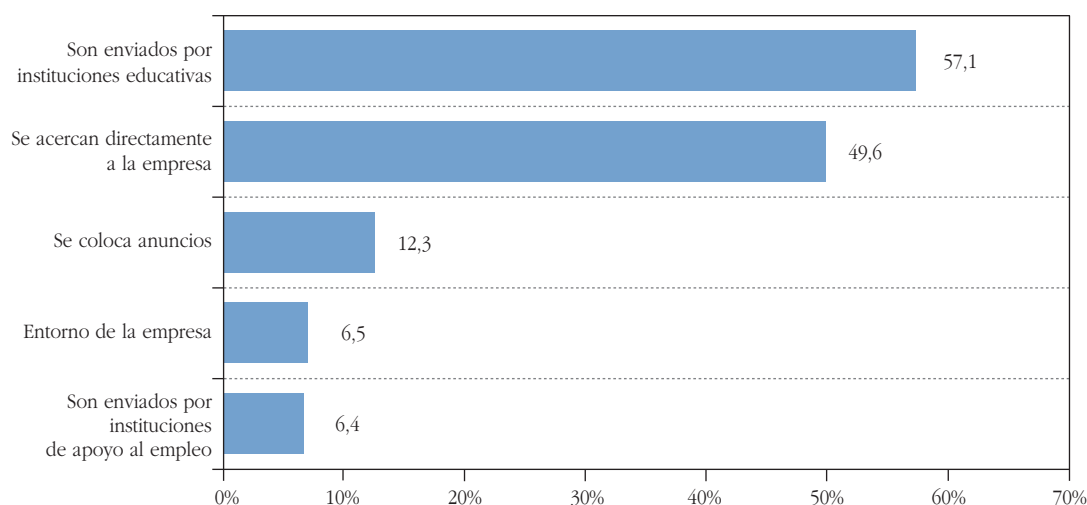
Nota: Respuestas en base múltiple.

Cuando se indaga sobre cómo llegan los jóvenes pasantes a la empresa, la mayoría de los titulares reporta dos trayectos: *i)* son enviados por diferentes instituciones educativas como universidades públicas y/o privadas, institutos técnicos o centros de formación vocacional; *ii)* se acercan directamente a la empresa para solicitar la realización de pasantías o prácticas laborales; unos pocos afirman que los convocan mediante anuncios o mediante consultas en el entorno de la empresa.

Es llamativo el bajo porcentaje de empresas (6%) que reporta que los jóvenes llegan a través de instituciones de apoyo o promoción del empleo como el proyecto municipal “Mi Primer Empleo Productivo” y/o programas nacionales. Esta desinformación es la expresión de su baja cobertura, a pesar de los enormes recursos involucrados en su ejecución (Gráfico 106).

### Gráfico 106

#### ¿Cómo llegan los jóvenes a las empresas para realizar las pasantías?, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 503 empresas.

### ***Beneficios de las pasantías***

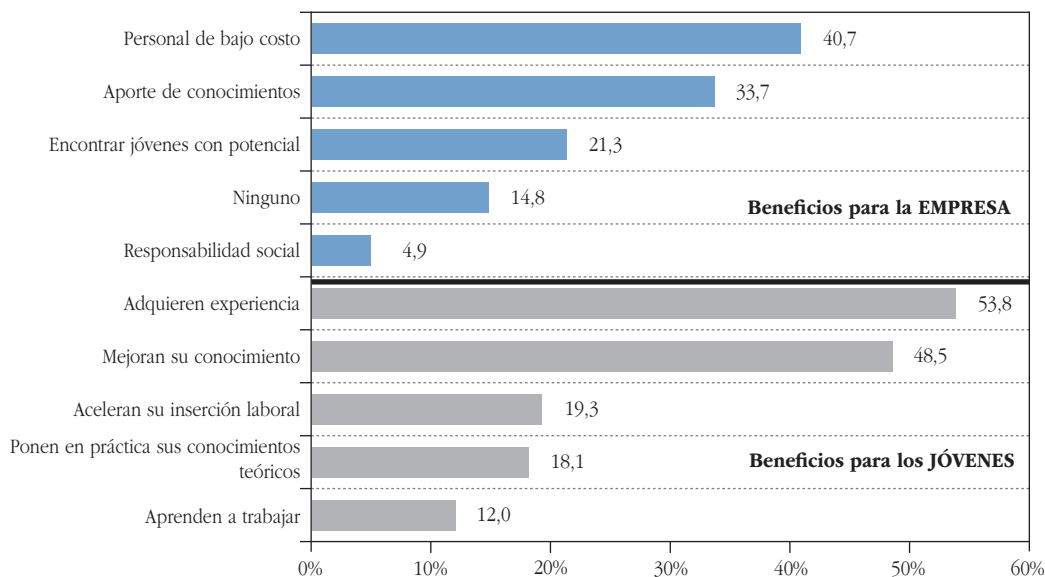
En la mirada empresarial, la experiencia de la práctica laboral genera múltiples beneficios tanto a las empresas que reciben jóvenes pasantes como a quienes la obtienen. Para las primeras, los beneficios van asociados primordialmente a la posibilidad de contar con personal de bajo costo; además, al aporte de nuevos conocimientos, ideas, técnicas y metodologías que llevan consigo los jóvenes, lo que podrían ayudar a mejorar u optimizar procesos internos de la empresa; también se convierte en una manera de encontrar jóvenes con el potencial requerido, una vez concluida la práctica laboral, para ser incorporados a la empresa (21%). Finalmente, algunos titulares aseguran que el beneficio se traduce en la satisfacción de realizar una labor de responsabilidad social.

Aunque gran parte de los titulares valora los beneficios de las prácticas laborales o pasantías, no falta un grupo que señala que no generan ningún tipo de beneficio para la empresa.

Siempre desde el punto de vista de los titulares de empresas, el principal beneficio para los jóvenes pasantes sería la adquisición de experiencia laboral, ya para que para la mayoría suele ser la primera experiencia de trabajo; otros resaltan la mejora de los conocimientos, puesto que el trabajo fortalece capacidades y habilidades orales y escritas para enfrentar problemas reales, lo que convierte a los jóvenes en profesionales más competentes. Están también los que aseguran que las prácticas laborales dan celeridad al proceso de inserción laboral (19%) u otorgan a los jóvenes, en situaciones reales de trabajo, la posibilidad de poner en práctica las teorías aprendidas en los centros educativos (Gráfico 107).

### Gráfico 107

#### Principales beneficios de las pasantías para los jóvenes y las empresas, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 490 empresas.

### Opiniones de los empresarios sobre el trabajo de los jóvenes

En la encuesta se preguntó la opinión de los empresarios sobre algunos aspectos acerca del desempeño de los jóvenes en el trabajo y sobre otros que favorecen u obstaculizan su contratación, priorizando aquellos con mayor interés para las instituciones de formación y capacitación.

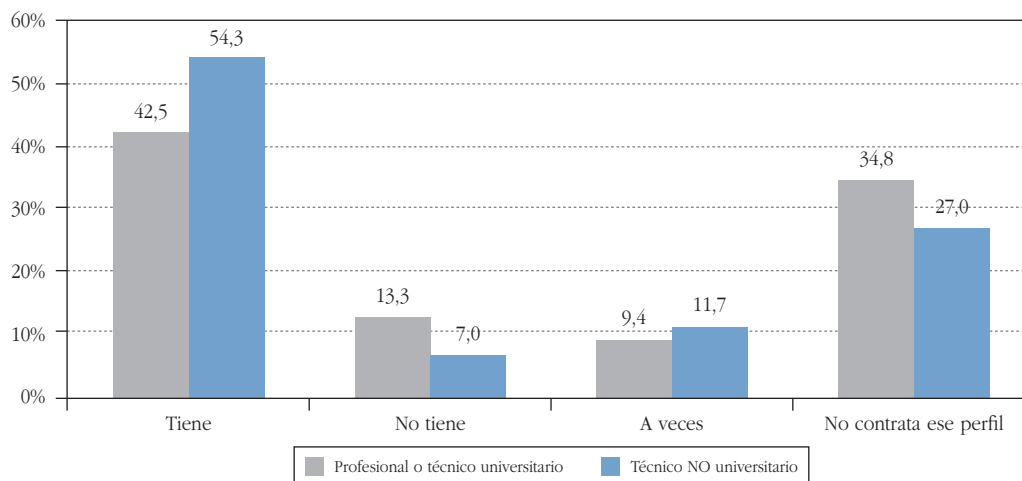
### **Perfil de conocimientos y habilidades de los profesionales y técnicos**

La actividad económica y las necesidades empresariales se constituyen en el principal factor que determina el perfil de conocimientos y habilidades que deben poseer los jóvenes para ocupar algún puesto de trabajo vacante; el estudio indagó en forma específica acerca de la opinión que tienen los empresarios sobre las capacidades de los jóvenes con formación profesional, técnica universitaria y técnica no universitaria, con relación a los requerimientos de la empresa.

Menos de la mitad de los que contratan profesionales y técnicos universitarios encuentran en los jóvenes el perfil de conocimientos y habilidades que necesitan; este porcentaje supera la mitad cuando se incluye a los que opinan que a veces tienen las capacidades exigidas. Los empresarios explican esta situación con diversos argumentos; algunos la atribuyen a la falta de capacidad de los propios jóvenes para combinar la teoría y la práctica, asociada con la falta de experiencia para desempeñarse en el cargo. Otros la asocian más bien con la insuficiencia de los conocimientos adquiridos en el proceso de formación o su poca utilidad y con la inexistencia de una oferta educativa formal en áreas de interés específico de las empresas (Gráfico 108).

#### **Gráfico 108**

#### **Opinión sobre los conocimientos y habilidades exigidas que poseen los jóvenes con formación superior y técnica, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

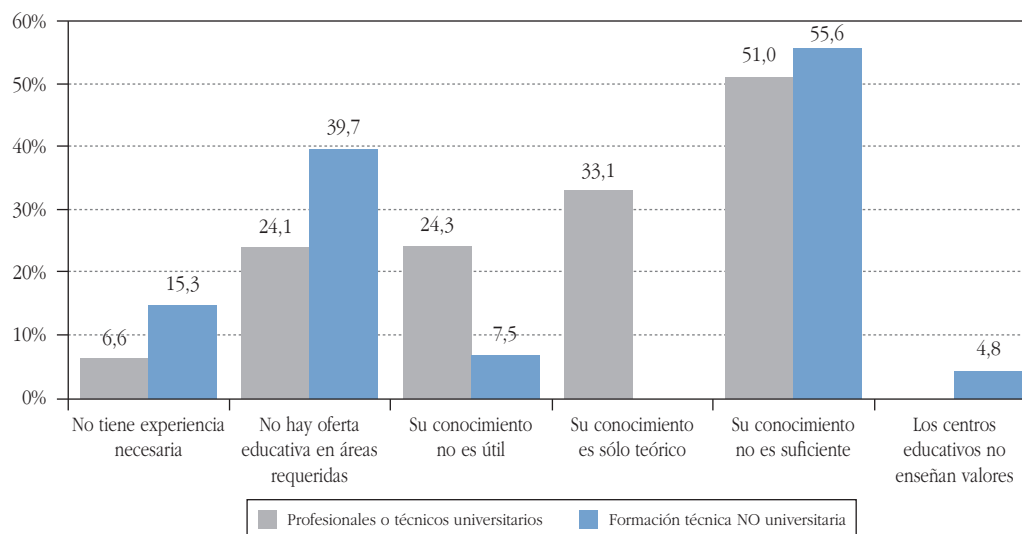
Nota: N = 1.235 empresas.

Marcando una diferencia, los que vienen de una formación técnica no universitaria estarían relativamente mejor capacitados para responder a las exigencias de los puestos que ocupan, pero el problema persiste. En este caso, además de reiterar la insuficiencia de los conocimientos adquiridos, colocan la falta de oferta educativa en las áreas requeridas como otro factor explicativo (Gráfico 109).



**Gráfico 109**

**Opinión sobre la ausencia de perfiles que las empresas demandan de los jóvenes, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 165 empresas.

***Cambios observados en el desempeño del trabajo***

Por otro lado, recuperando la experiencia en la contratación de jóvenes, se solicitó a los empresarios su opinión sobre algunos cambios relevantes en el desempeño de los jóvenes en los últimos años. Otra vez, menos de la mitad opinó que encontraba algún cambio destacable, aludiendo en orden de importancia a un cambio positivo en su desempeño general por un mayor interés en el conocimiento de las actividades de la empresa y de las tareas específicas del puesto de trabajo; también encuentran una mayor disposición e interés por el trabajo, una actitud orientada al desarrollo profesional y el “*aprendizaje de valores*”, entre los que destacan la responsabilidad, la honestidad y el compromiso.

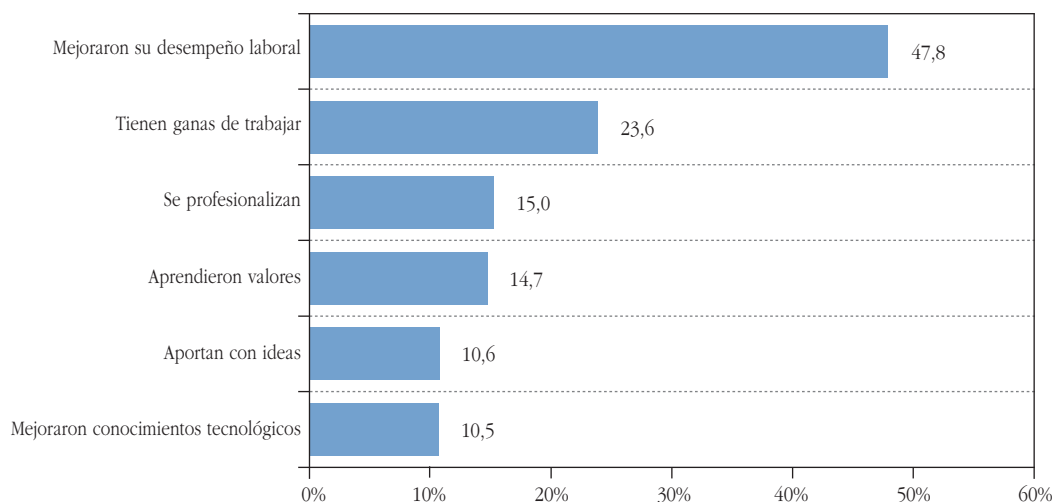
Es importante reparar en el alto porcentaje de los entrevistados que mencionó no haber observado cambios en el desempeño de los jóvenes (56%); entre éstos, la mayoría pertenece a las empresas medianas y grandes dedicadas a actividades industriales y de servicios. No obstante, esta opinión puede estar asociada con la ausencia de políticas empresariales dirigidas a estimular la permanencia de los jóvenes en el empleo, lo que incide en una alta rotación laboral que afecta la continuidad de los procesos de aprendizaje, de crecimiento y, por lo tanto, el compromiso de los jóvenes con la empresa (Gráfico 110).

### ***Atributos positivos y negativos que caracterizan a los jóvenes***

Adicionalmente, se consultó a los empresarios sobre los atributos positivos y negativos que, de manera general, identifican en los jóvenes. Entre los positivos destacan aquellos vinculados con la buena actitud frente al trabajo (proactividad, ganas de superación, predisposición por aprender, alta motivación, entre otras) y la capacidad física para realizar determinadas tareas (dinamismo y vitalidad). En un plano inferior de valoración positiva, aparecen atributos vinculados con las calificaciones y habilidades técnicas para el trabajo o el hecho de que sean portadores de valores.

#### **Gráfico 110**

#### **Principales cambios observados en el desempeño de los jóvenes que llegan a trabajar en las empresas, 2014**



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

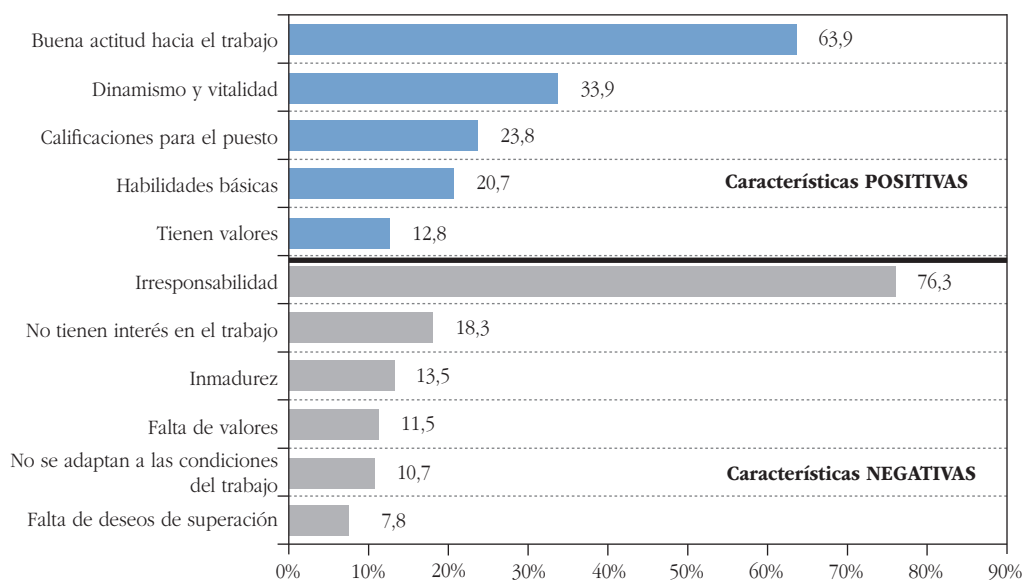
Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 540 empresas.

Entre los aspectos negativos, la mayor parte de los empleadores remarca la irresponsabilidad, inestabilidad, informalidad y acepciones similares, para expresar su disconformidad frente a comportamientos que vulneran las normas internas de la empresa como el incumplimiento de horarios, faltas injustificadas, discontinuidad en la realización de las tareas y otras que desde la perspectiva de las empresas aparecen como restricciones a la hora de incorporar personal joven. Muy por debajo se mencionan otras características como la falta de interés por el trabajo, la inmadurez y la falta de valores. La lectura de estas percepciones negativas sugiere nuevamente trasladar la mirada a las características de la demanda antes que de la oferta laboral. En futuras aproximaciones al tema, será pertinente conocer qué aspectos de la organización de los procesos de trabajo y de las condiciones laborales hacen que la disciplina en el trabajo entre los jóvenes no se adapte a los requerimientos de las empresas (Gráfico 111).

## Gráfico 111

### Principales características de los jóvenes en el trabajo, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

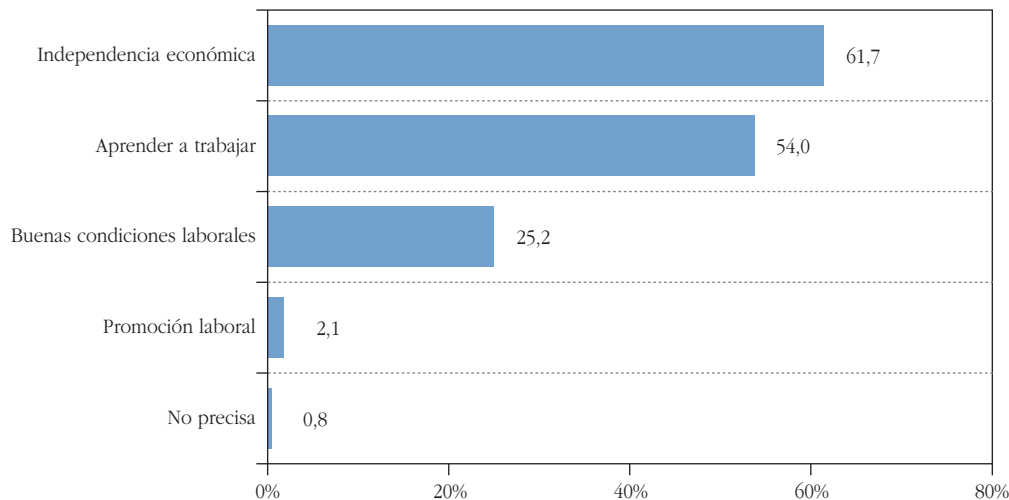
N = 1.235 empresas.

### ***Expectativas de los jóvenes en el trabajo***

Finalmente, se preguntó la opinión de los empresarios sobre las expectativas que tienen los jóvenes cuando ingresan a la empresa. Desde su perspectiva, una vez que comienzan a trabajar lo primero que esperan es alcanzar su independencia económica; en segundo lugar, ven que los jóvenes quieren aprender a trabajar y ganar la experiencia que los habilite para permanecer en el mercado de trabajo. Además, sus opiniones dejan ver que la mejora de las condiciones de trabajo y las posibilidades de promoción laboral son expectativas que los jóvenes manifiestan cada vez menos. Esto remite a un tema de fondo: los jóvenes no parecen considerarse sujetos de derechos en el actual contexto de funcionamiento del mercado laboral (Gráfico 112).

## Gráfico 112

### Expectativa de los jóvenes en el trabajo, 2014



Fuente: Encuesta Demanda Laboral Juvenil CEDLA-AOS-2014. Elaboración propia.

Nota: Respuestas en base múltiple.

N = 1.235 empresas.

## Conclusiones

Este estudio estuvo dirigido a conocer la magnitud y las características de la demanda laboral, las prácticas de contratación y las experiencias de trabajo con jóvenes de 15 a 24 años, en establecimientos grandes, medianos y pequeños de los rubros de la industria, comercio y servicios en el municipio de La Paz. El propósito que ha orientado el estudio es generar nuevos conocimientos que, desde esta perspectiva, permitan explicar las tendencias registradas en sus condiciones de inserción laboral para aportar al desarrollo de políticas municipales que buscan promover su acceso a más y mejores empleos.

Independientemente de los contextos macroeconómicos, el funcionamiento de los mercados urbanos de trabajo en el país no escapa de los factores estructurales que limitan la generación de empleos en la cantidad suficiente como para ocupar a una oferta laboral creciente y, sobre todo, para mejorar su calidad, no solamente en los sectores tecnológicamente más atrasados de la economía, sino también en el sector empresarial.

En el municipio de La Paz, la demanda laboral está afectada por la fuerte concentración de los establecimientos económicos en el mundo de la microempresa (90%), que opera con escasos recursos complementarios al trabajo y con baja productividad y que aporta con más de la mitad a la ocupación total. Las pequeñas, medianas y grandes empresas del sector empresarial a las que se dirigió el estudio apenas constituyen el 3% del universo registrado y, dada su pequeñez relativa, contribuyen con un reducido porcentaje al empleo generado en el ámbito privado. Estos rasgos de la estructura económica urbana en el país y en el municipio de La Paz están asociados

con un desarrollo capitalista atrasado con el que se asocian formas de uso, consumo y condiciones laborales específicas de la fuerza de trabajo.

Asimismo, la economía paceña se caracteriza por el predominio de las actividades económicas de servicios y comercio con un fuerte componente de pequeñas empresas. Esto determina el tipo de empleos creados y las características de la demanda laboral efectiva y potencial. Particularmente, la actividad de los servicios viene marcando el ritmo de crecimiento económico en el municipio y el perfil de la demanda de fuerza de trabajo; mientras tanto, el menor dinamismo de las actividades en la industria manufacturera —como reflejo de un proceso de desarticulación del tejido productivo— refuerza un tipo de crecimiento con escasa generación de empleo.

En este contexto, el estudio permite comprobar que no son los factores individuales asociados con las características de la oferta laboral los que inciden en la demanda laboral de jóvenes trabajadores, sino la limitada capacidad que exhibe la economía local para generar empleos y sobre todo empleos de calidad. Esto se debe, tanto a factores asociados a la escasa incorporación del progreso técnico, como a las políticas de flexibilidad laboral que dejan actuar con relativa libertad a las empresas para adecuar las condiciones contractuales a sus estrategias de abaratamiento de costos laborales. Claramente, la composición de la demanda de mano de obra joven en las empresas permite ver que son reclutados principalmente para realizar tareas rutinarias, repetitivas, sin enriquecimiento del trabajo, que requieren básicamente capacidades físicas o buena actitud frente al trabajo y solo de manera secundaria conocimientos y habilidades técnicas para su desempeño. Es decir, la demanda laboral juvenil se dirige sobre todo a la contratación de mano de obra no calificada con la que se asocian las condiciones de trabajo más precarias.

La metodología seguida en el estudio permitió determinar que seis de cada diez establecimientos económicos que conforman el sector empresarial contrata habitualmente fuerza laboral juvenil. Las conclusiones específicas que se presentan a continuación representan con 8,75% de margen de error a este segmento de las empresas del municipio, que en cifras absolutas abarca a 1.235 empresas. Considerando la forma de organización de la producción y el trabajo, el 80% pertenece al sector empresarial y el 20% al sector semiempresarial, con un predominio de aquellas que funcionan con una lógica o racionalidad de acumulación, antes que de subsistencia. En estos términos, se está en presencia de actividades que pueden considerarse típicamente capitalistas.

- i) Las empresas grandes pertenecen mayoritariamente a la industria manufacturera (alimentos, productos farmacéuticos, actividades de artes gráficas y de impresión) y a los servicios (servicios financieros, telecomunicaciones y restaurantes de comida rápida). Mientras que las empresas medianas y pequeñas están distribuidas en los tres rubros, con una composición muy diversa pero concentrada en los servicios de restaurantes y hoteles, ventas de minoristas y mayoristas, servicios empresariales, fabricación de textiles,

prendas de vestir y muebles, además de una amplia gama de servicios sociales y personales.

La mayor parte de las empresas ha logrado consolidar su presencia en el mercado. Seis de cada diez empresas tienen un carácter unipersonal o familiar, otra parte está constituida como sociedad de responsabilidad limitada, mientras que muy pocas adquieren el estatus de sociedad anónima. Esta forma de organización jurídica no necesariamente está asociada con el tamaño de las empresas sino con normas y disposiciones impositivas, administrativas y laborales a las que la mayor parte de las empresas evitan acogerse.

Independientemente del rubro de actividad, la mayoría de las empresas participa solamente en el mercado local o nacional y son pocas las que siguen atendiendo mercados de exportación. En promedio, solo una de cuatro empresas realizó cambios en su actividad con una orientación básicamente defensiva o adaptativa, diversificando su oferta para adaptarse a los cambios en las pautas de consumo de la población. Pocas concentraron sus esfuerzos en el ajuste de los procesos de trabajo para garantizar la calidad o la mejora de su capacidad productiva; de hecho, las inversiones realizadas se situaron en un nivel bajo o normal, lo que ratifica que estuvieron dirigidas básicamente al mantenimiento y reposición antes que a la innovación. Asimismo, la escasa incorporación de tecnología y modernización de los procesos de trabajo siguió concentrada en un grupo de empresas medianas y grandes. En lo que hace a los resultados económicos en la gestión pasada, los titulares de empresas dan cuenta de un panorama relativamente positivo. Al compararlos con los resultados obtenidos cinco años atrás, la mayoría reitera que su desempeño reciente ha sido mejor. Asimismo, se muestran optimistas respecto a sus perspectivas de crecimiento.

- ii) En los últimos cinco años, el 60% de las empresas aumentó su personal, con una composición favorable al incremento del empleo masculino; las nuevas contrataciones fueron en mayor proporción por tiempo definido, abonando la inestabilidad laboral y la precariedad de las condiciones de trabajo en los tres rubros de actividad. Existe selectividad en la contratación a favor de personas con educación secundaria completa y universitaria completa incluyendo postgrado y una baja demanda de personal con formación técnica, especialmente técnica-universitaria. Sin embargo, solo el 27,6% de los puestos de trabajo requieren personal calificado, es decir, profesionales y técnicos.

Dos de cada tres empresas contrata regularmente fuerza laboral joven. Las empresas que no lo hacen marcan su preferencia por adultos por el tipo de puestos de trabajo disponibles. Solo algunos empleadores argumentan esta opción con factores relacionados con la oferta juvenil, entre otras, la informalidad o inestabilidad de los jóvenes en el trabajo, sus demandas por

la mejora de sus condiciones laborales o su poco interés por presentarse a las convocatorias. Al momento de la encuesta, el 26,5% de los ocupados en las empresas eran jóvenes, una proporción mayor a su peso en el total de la población ocupada del municipio y en el sector empresarial en su conjunto (18%); sin embargo, al tratarse de un segmento que no discrimina a los jóvenes en la contratación de personal, es un porcentaje relativamente bajo. La composición del personal por grupos de edad y sexo muestra que la demanda de trabajo está sujeta a criterios de discriminación, puesto que se dirige principalmente a hombres adultos y mujeres jóvenes sin responsabilidades familiares.

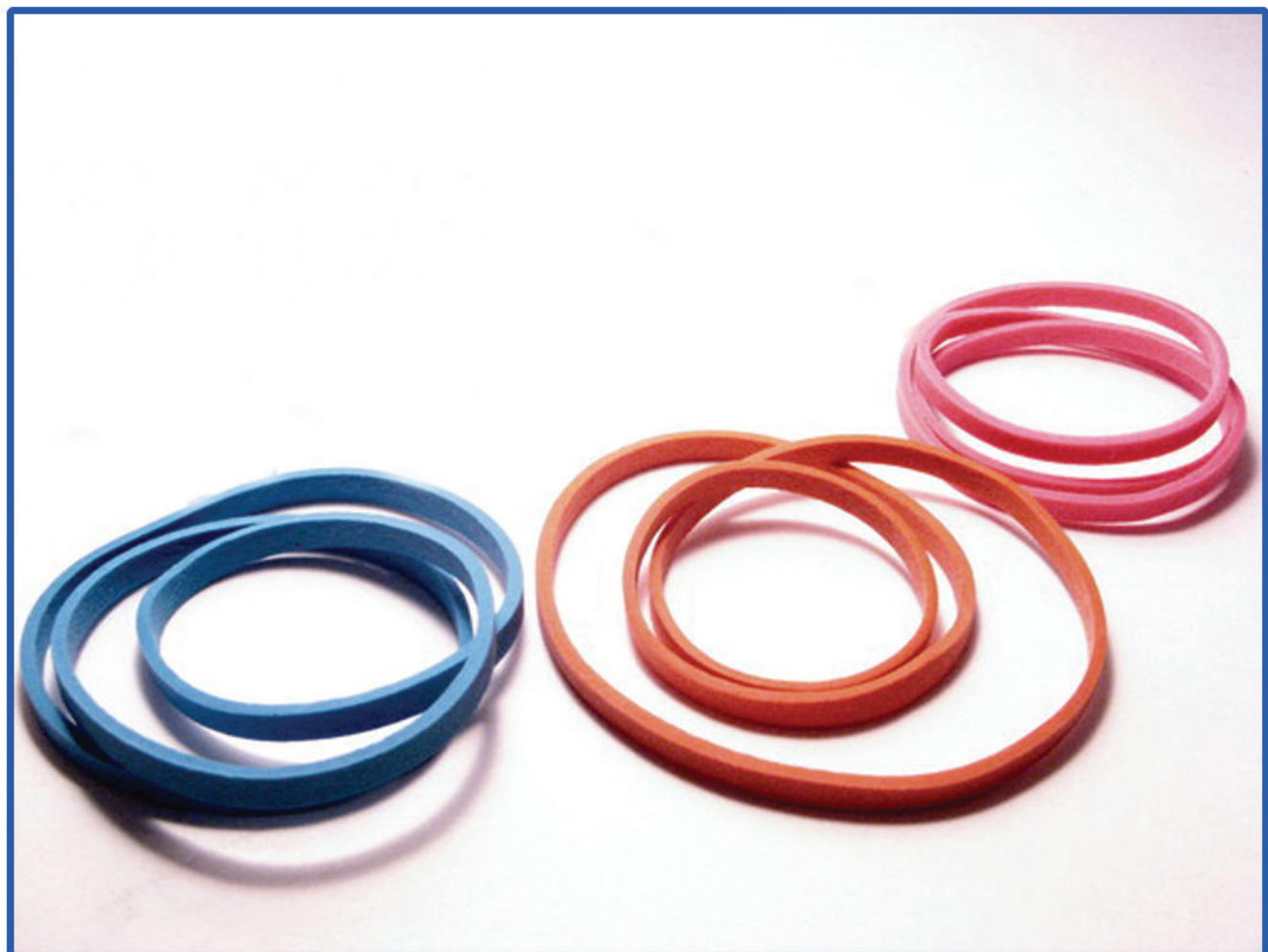
- iii) La estructura de la demanda de mano de obra joven permite ver que son contratados principalmente para realizar ocupaciones o tareas rutinarias, repetitivas, sin enriquecimiento del trabajo y otras que requieren básicamente capacidades físicas para resistir jornadas extensas; de manera secundaria, se los requiere para desplegar sus conocimientos y habilidades técnicas. Según la tarea que deben realizar, las más comunes son las de vendedores y trabajadores no calificados (limpiadores, ayudantes de cocina, meseros, auxiliares de talleres mecánicos, etc.), seguidas de las tareas de obreros en manufacturas diversas (costureros, empaquetadores, encargados de almacenes). La demanda de jóvenes trabajadores aumentó en más de la mitad de las empresas en los últimos años y se explicaría por el tipo de puestos de trabajo no calificados que les ofrecen, para los que prácticamente no existe competencia con la fuerza laboral adulta, antes que por las habilidades técnicas requeridas.
- iv) En relación a las competencias y los atributos exigidos por los empleadores, éstos esperan que los jóvenes tengan valores y competencias básicas (responsabilidad y buen relacionamiento con otras personas, interés por aprender, capacidad para comunicar ideas); habilidades y rasgos personales orientados a un desempeño destacado en el trabajo (iniciativa, creatividad, polivalencia, liderazgo) y, de modo secundario, competencias y habilidades técnicas para realizar las tareas inherentes al puesto de trabajo. Es decir, para contratar a un joven se consideran más importantes los valores y rasgos personales que las competencias técnicas. Este hallazgo explica, en parte, que una mayor formación para el trabajo a través de cursos y prácticas guiadas no sea necesariamente una garantía para el acceso a un empleo.
- v) Por otra parte, la demanda potencial de trabajadores jóvenes en los próximos cinco años reveló que nueve de cada diez empresas tiene la intención de abrir espacios laborales para jóvenes en las áreas funcionales de producción, prestación de servicios y comercialización. Sin embargo, solo un tercio de las empresas cuenta con políticas dirigidas a la contratación y promoción laboral para este grupo demostrando que las posibilidades para crear mayores espacios de trabajo son más declarativas que reales.

- vi) Las opiniones de los empleadores respecto los cambios observados en la creación de nuevos espacios de trabajo para los jóvenes deben ser tomadas en cuenta. Para quienes señalan que las oportunidades laborales aumentaron, esto se debe tanto a la aplicación de políticas para crear espacios de inclusión laboral como a las estrategias de reducción de costos laborales que requieren mano de obra barata y dócil. Para quienes consideran que las oportunidades son menores, las limitantes serían el estancamiento de las empresas, el tipo de puestos de trabajo existentes o la automatización de procesos que requieren cierta experiencia. Finalmente, para los que opinan que las oportunidades laborales no cambiaron, el principal obstáculo es su escala de operaciones que reduce la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo, de manera que la contratación de jóvenes solo es para reemplazar a los que dejaron las empresas.
- vii) Generalmente los empleadores reclaman por la falta de mano de obra calificada para sus requerimientos, sin embargo, solo la mitad de las empresas reportó haber llevado a cabo actividades de capacitación con la participación de los jóvenes. Además, los procesos de formación son generalmente de corta duración (entre una semana o menos) y por un período máximo de tres meses, mostrando su insuficiencia para desarrollar las habilidades de los jóvenes. Con relación a las prácticas laborales o pasantías, el 40% de las empresas aseguraron recibir jóvenes para estas actividades, siendo una modalidad habitual sólo en la mitad de éstas. La experiencia de la práctica laboral genera beneficios para las empresas, como la posibilidad de contar con personal de bajo costo, recibir el aporte de nuevos conocimientos, ideas, técnicas y metodologías que los jóvenes llevan consigo; además se convierte en una forma de reclutar a jóvenes con el potencial requerido. En cambio, los beneficios para los jóvenes estarían asociados a la adquisición de experiencia laboral, la mejora de los conocimientos y la posibilidad de poner en práctica las teorías aprendidas.
- viii) Menos de la mitad de las empresas que contratan profesionales y técnicos universitarios encuentran en los jóvenes el perfil de conocimientos y habilidades que necesitan; marcando una diferencia, los que provienen de una formación técnica no universitaria estarían relativamente mejor capacitados para responder a las exigencias de los puestos que ofrecen.
- ix) Consultados sobre los atributos positivos y negativos que identifican en los jóvenes, entre los positivos destacan aquellos vinculados con la buena actitud frente al trabajo y la capacidad física; en un plano inferior de valoración aparecen atributos vinculados con las calificaciones y habilidades técnicas. Entre los aspectos negativos, remarcan la irresponsabilidad, la inestabilidad, la informalidad y acepciones similares para expresar su disconformidad frente a comportamientos que vulneran las normas internas de la empresa.



- x) Una forma concreta de aproximarse a la perspectiva de la demanda de fuerza laboral juvenil fue través del análisis de las vacancias para este grupo de trabajadores y los requisitos exigidos por las empresas, en un contexto de crecimiento económico y de la proyección de la tendencia en caso de mantenerse las mismas condiciones. Un elevado porcentaje de empresas reportaron la existencia de puestos vacantes para jóvenes que no pudieron ser cubiertas en el momento de la encuesta, a pesar de la abundante oferta laboral juvenil expuesta a elevados niveles de desempleo y subocupación. Lo que acontece es que la mayor parte de las vacancias no constituyen nuevos puestos de trabajo sino son puestos para los que se busca reemplazos de los trabajadores que salieron por decisión propia o que fueron retirados. Las condiciones de trabajo poco satisfactorias aún para los jóvenes conducen a una intensa rotación laboral que hace de las “vacancias” un fenómeno permanente en las empresas. A diferencia de lo que expresan los empresarios, la salida definitiva de los jóvenes estaría reflejando su insatisfacción con la naturaleza de los puestos de trabajo o las condiciones laborales que les ofrecen. El estudio entrega evidencias al respecto.

Finalmente, considerando las características técnico productivas de las empresas y su concentración en las pequeñas unidades económicas que producen bienes diferenciados para competir con precios bajos, la perspectiva de la demanda de trabajo juvenil no tenderá a modificarse en el corto y mediano plazo, seguirá centrada en la mano de obra menos calificada con la que se asocian las condiciones de trabajo más precarias. El aporte de las empresas medianas y grandes, incluso cuando es importante, seguirá teniendo como límite su reducida presencia en el aparato productivo municipal y en las exigencias de profesionalización universitaria y técnica aún para los puestos menos calificados, restringiendo por esta vía el acceso de los jóvenes menos escolarizados al empleo dentro del llamado sector “formal”.



**PARTE IV**  
**LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**  
**JUVENIL EN AMÉRICA LATINA**  
**Y BOLIVIA**



## **Políticas de empleo juvenil en América Latina**

En América Latina, el diseño y la implementación de políticas de promoción del empleo juvenil no lleva más de dos decenios. Si bien el marco jurídico referido a los derechos de los jóvenes y la inclusión parcial de acciones a favor de esta población en políticas de alcance general se remontan a un tiempo mayor, la ejecución de políticas públicas específicas en beneficio del empleo juvenil es relativamente reciente. Son también destacables las iniciativas de instituciones privadas que ejecutaron diversos proyectos sociales a favor de los jóvenes, especialmente en los ámbitos de educación y capacitación, en la perspectiva de coadyuvar en la mejora de las condiciones de su inserción laboral.

De acuerdo a Jaentscheke (2012), el marco jurídico general se inició en 1985, con la Declaración del Año Internacional de la Juventud por parte de Naciones Unidas. Éste suscitó debates y propuestas en los países iberoamericanos, que se vieron presionados a relieves la importancia de la juventud. La I Conferencia Iberoamericana de Juventud (1987), que luego se consolidó como la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, abrió nuevas posibilidades para que los jóvenes expresen sus demandas en diferentes ámbitos como el empleo.

Una década después, la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno en Venezuela determinó la necesidad de realizar mayores esfuerzos para garantizar la ampliación de oportunidades en educación, empleo, salud y participación democrática de las nuevas generaciones. En 1994, entre otras medidas que todos los países deben adoptar para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los jóvenes, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo efectuada en El Cairo aprobó un Plan de Acción que incluyó la capacitación y la creación de oportunidades de empleo para la población joven a fin de mejorar su calidad de vida y garantizar su integración y participación en la sociedad (ONU, 1995).

En 1998, la IX Conferencia Iberoamericana de ministros de Juventud realizada en Lisboa aprobó el documento “Bases para la elaboración de una Carta de Derechos de la Juventud Iberoamericana”, otro paso más en su reconocimiento como sujetos de derechos y de políticas. A su vez, la X Cumbre de Jefes de Estado de Iberoamérica en Panamá (2000) aprobó la Carta Iberoamérica de Derechos de la Juventud que,

sin tener carácter vinculante para los Estados miembros, estableció un marco de referencia para la definición de políticas públicas orientadas a la atención de esta problemática. El mismo año, la Asamblea General de la ONU aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes como una estrategia internacional orientada a resolver los problemas de los jóvenes y a propiciar su participación en la sociedad (Jaentscheke, 2012: 193-194).

Ese mismo año en el marco de los Objetivos del Milenio, en el Objetivo 8, Meta 16, se dispuso la creación de una Red de Empleo de Jóvenes (YEN, por sus siglas en inglés). Para dar impulso a esta red, se invitó a los directores del Banco Mundial y de la OIT a ser parte de la iniciativa, quienes convocaron a líderes y expertos en la temática para conformar un panel de alto nivel.

En 2005, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes reconoció su derecho al trabajo y el compromiso de los Estados miembros para la capacitación y generación de empleos dirigidos a esta población. Reconoció también el derecho a ser protegidos contra toda explotación económica y formas de trabajo que pongan en riesgo su salud, educación y desarrollo (Comité Organizador de Jóvenes de La Paz-El Alto, 2013). Un año después, la XVI Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT respaldó la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente que priorizó la promoción del empleo para jóvenes. Asimismo, definió la Década de la Promoción del Trabajo Decente proponiéndose promover la formación e inserción laboral de la población joven (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009).

En 2009, se firmó el Pacto Mundial por el Empleo, que contiene políticas dirigidas a generar empleo, ampliar la protección social, respetar las normas laborales y promover el diálogo social, con participación de los jóvenes (Comité Organizador de Jóvenes de La Paz, 2013).

Finalmente, en el año 2013, la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo, acordó, entre otras determinaciones referidas a los derechos de los jóvenes, “promover e invertir en políticas de trabajo y empleo y programas especiales de formación para la juventud que potencien la capacidad e iniciativa colectivas y personales y posibiliten la conciliación entre los estudios y la actividad laboral, sin precarización del trabajo y garantizando igualdad de oportunidades y trato” (ONU y CEPAL, 2013).

Si bien la experiencia concreta enseña que varias de estas resoluciones y documentos quedaron como declaraciones generales, por su efecto marginal en la ejecución de acciones a favor de los jóvenes, específicamente en el campo laboral, en conjunto fueron creando paulatinamente un escenario favorable para la atención de los problemas de la población joven.

### ***Apuntes conceptuales***

De acuerdo a Hernández (2007), partiendo de las experiencias en América Latina, las políticas públicas referidas al empleo podrían catalogarse en tres grupos: políticas de empleo, laborales y políticas del mercado del trabajo, recogiendo la clasificación

propuesta por Norma Samaniego (2002: 12) para conocer los alcances y resultados de las acciones del Estado en el mundo laboral. Las políticas de empleo que forman parte, implícita o explícitamente, de políticas económicas y sociales generales y de estrategias de desarrollo de un país consisten en medidas macroeconómicas que buscan actuar, principalmente, sobre la demanda de trabajo y son ejercidas mediante las políticas salarial, fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico y por el marco normativo vigente (laboral y económico en general).

A su vez, las políticas laborales que competen a las funciones de los Ministerios de Trabajo se refieren a acciones orientadas a regular y mejorar las condiciones de trabajo así como a garantizar el ejercicio de los derechos laborales y las relaciones entre trabajadores, empleadores y sus organizaciones (fijación de salarios mínimos, pago de beneficios sociales, seguridad social, seguridad industrial e higiene en el trabajo, etc.).

Las políticas de mercado de trabajo consisten en el conjunto de instrumentos y programas aplicados por entidades públicas para intervenir en este mercado con el objetivo de enfrentar el desempleo mitigando sus consecuencias, aliviar la situación de pobreza derivada por este problema y reducir las tensiones en el mercado laboral. Estas políticas pueden ser activas y pasivas. Las primeras operan directamente en el mercado de trabajo para disminuir el desempleo brindando ocupaciones productivas al mayor número posible de personas (programas de empleo directo, de capacitación, de incentivos para nuevas contrataciones y oficinas de empleo). Las políticas pasivas actúan de manera indirecta sobre el mercado de trabajo a través del aumento de la demanda laboral con el pago de subsidios a personas desocupadas, la cobertura de la seguridad social y las jubilaciones y con retiros anticipados.

Al observar los reportes sobre las experiencias en América Latina en el caso de los jóvenes, predominaron las políticas de mercado de trabajo, sustentadas en un diagnóstico que los mostraba como los más afectados por el desempleo y la precariedad laboral.

Partiendo de la premisa de que las políticas de empleo juvenil tuvieron un enfoque orientado al mercado de trabajo, las políticas específicas aplicadas en la región podrían clasificarse como: *i)* políticas de inserción laboral; *ii)* políticas de empleabilidad y formación para el trabajo y *iii)* políticas para promover el emprendimiento juvenil (Chacaltana, 2009).

### ***Políticas de inserción laboral***

Estas políticas buscan acercar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, bajo el supuesto de que el desempleo juvenil se origina en la falta de información. En este marco se inscriben los servicios públicos de empleo como el medio más utilizado (información, intermediación laboral, apoyo de redes de instituciones vinculadas al empleo juvenil). Entre éstos se destacaron la “Red de Servicios de Empleo” que fue promovida en Argentina con el objetivo de mejorar la inserción de los jóvenes a través servicios de información, asesoramiento e intermediación laboral por parte de

las oficinas de empleo municipales y del “Servicio local de empleo para beneficiarios del sistema de protección social” creado en Chile para brindar apoyo en todas las etapas del proceso de intermediación laboral hasta la colocación del joven trabajador en un puesto de trabajo, en un clima favorable de incentivos y bonificaciones (Chacaltana, 2009).

Asimismo, surgieron los programas de subsidios al empleo juvenil. En México, se implementó la ley del primer empleo dirigida a garantizar la contratación de un trabajador hasta 15 meses mediante un subsidio directo a las empresas; el acceso de los trabajadores y sus familias a los servicios de salud; el derecho a una pensión; subsidios en caso de maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, fallecimiento o matrimonio; el acceso a guarderías, centros vacacionales, deportivos, etc., a cargo del Instituto de Seguridad Social. En Chile, se aprobó un subsidio al empleo a jóvenes (18 a 25 años) de familias pobres (un pago al joven trabajador y otro al empleador). También algunas prestaciones de la seguridad social también fueron cubiertas por el Estado durante el tiempo de participación del joven en el programa (Chacaltana, 2009).

### ***Políticas de empleabilidad y formación para el trabajo***

Consisten en un conjunto de programas públicos subsidiados de capacitación laboral que mediante la incorporación en empresas bajo la modalidad de pasantías o contratos de aprendizaje de nuevos conocimientos y habilidades técnicas que contribuyan a mejorar sus condiciones de empleabilidad. Siguiendo a Chacaltana, las primeras acciones de esta naturaleza develaron varios problemas, entre otros, la inequidad en el acceso a la educación y formación laboral, la incertidumbre respecto a si lo aprendido responde a la demanda laboral, la calidad de la formación con los empleos a los que se accede, en fin, el retorno incierto de la inversión realizada.

Entre las respuestas para resolver estos problemas se contemplaron la creación de institutos de formación profesional financiados por las empresas, el diseño de un “modelo de empresa” que posibilite la formación de los jóvenes incorporándolos en su actividad o financiando el proceso. Un caso particular fue Chile, que financió las acciones formativas con impuestos específicos. Otra modalidad consistió en contratos de aprendizaje con empresas a cambio de subsidios públicos. Por ejemplo, Colombia puso en vigencia una ley que obliga a las empresas con más de 15 trabajadores a contratar un aprendiz por cada 20 trabajadores con un salario entre 50% a 75% del mínimo nacional. En Perú, se crearon varios programas: convenios de formación laboral para jóvenes con estudios escolares inconclusos por un máximo de 36 meses; contratos de prácticas pre-profesionales para universitarios y para egresados universitarios; contratos de aprendizaje en la industria y pasantías en empresas.

En Chile, rige aun el Programa de Aprendizaje que bonifica a las empresas por cada joven contratado por un año con el pago del 50% del salario mínimo y el costo de su capacitación, convenio que generalmente no se cumple. Este programa dio lugar al denominado “Modelo joven”, que se replicó en otros países, que consiste



en reorientar la oferta de instituciones privadas y públicas a una formación dirigida a asegurar su inserción.

En torno a estas acciones, una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) observó que fueron “soluciones parciales a problemas estructurales más complejos”, que “no atacan las causas fundamentales del desempleo” y que “requieren de un contexto macroeconómico favorable” (Chacaltana, 2009).

La preocupación por la equidad que se extendió a la educación básica llevó a implementar en algunos países latinoamericanos los “Programas de Transferencias Condicionadas” con el objetivo de hacer que los jóvenes terminen la secundaria y de reducir las conductas de riesgo (Banco Mundial, 2009, citado en Chacaltana, 2009) para disminuir de esta manera la presión sobre el mercado de trabajo. En este camino, se encuentran México, con el programa “Jóvenes con Oportunidades” y el programa Becate; Colombia, con el programa “Familias en Acción”; Brasil, con el programa “Pro Joven”, así como Chile, con el programa “Chile califica”. En este último, aparecen las iniciativas de “orientación vocacional y laboral”, “formación dual” y la “certificación de competencias laborales” como mecanismos dirigidos a preparar a los jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo.

En estas experiencias, debe valorarse la pretensión de otorgar a los programas un enfoque que integra varias dimensiones —educación, capacitación e inserción laboral—. Más allá de sus resultados, estos programas permitieron corroborar que las acciones no pueden tener un beneficiario común y homogéneo sino más bien diverso por los intereses y rasgos diferentes de la población joven, vista desde la clase social y otras variables de diferenciación social.

### ***Políticas para promover el emprendimiento juvenil***

Estas políticas buscan que los jóvenes emprendan una actividad económica propia contando con el apoyo de acciones para fortalecer el espíritu empresarial. Sin embargo, tal como advierten Chacaltana y otros autores, la mayor parte de los emprendimientos juveniles surgen por necesidad o como “alternativa” ante la exclusión del trabajo asalariado; por esto aparece como un “remedio” ante las circunstancias laborales adversas. El ser un emprendedor choca de hecho con que el joven tenga vocación para eso y con la odisea de constituir una empresa cumpliendo ciertas condiciones básicas (crédito, trámites, mercado, gestión, entre otros).

Según Tueros (2008, citado por Chacaltana, 2009), la primera etapa del emprendedor es la “pre empresarial”; en ésta, los jóvenes manifiestan el deseo y las ideas preliminares de hacer un negocio, para lo cual los programas de apoyo inciden en educación emprendedora y de modelos emprendedores. La segunda corresponde a los empresarios emergentes; en esta etapa, la idea se transformó en un plan de negocio que requiere de acciones que posibiliten la concreción de esta iniciativa. Finalmente, la tercera etapa alude al inicio de la actividad empresarial propiamente dicha, lo que requiere de servicios de incubación o desarrollo empresarial, entre algunas acciones. Un estudio efectuado en Perú (Linares, 2008, citado en Chacaltana, 2009) reveló que



la mayoría de los programas de promoción del emprendimiento juvenil se quedaban en las fases de motivación, capacitación y planes de negocios y pocos llegaban a la etapa de desarrollo de los negocios y a su acompañamiento (Chacaltana, 2009: 18).

Entre las principales experiencias públicas en América Latina figuraron el Bono Emprende en el Perú (2003), el “Youth Entrepreneurship Success” (YES por sus siglas en inglés) en Trinidad y Tobago (2004), el Fondo Emprender en Colombia (2003) y Chile Emprende (Camacho, 2008), todas con procesos y resultados diferentes, pero con un denominador común: los emprendimientos de los jóvenes dependen más de factores objetivos y subjetivos externos que de las acciones de información, motivación y asesoramiento que puedan realizarse<sup>41</sup>.

En algunos países como México y Nicaragua, otra modalidad de política pública a favor de los derechos de los jóvenes fue la Política Nacional Integral de la Juventud que articula varios ámbitos, acciones y actores orientados a la atención de los diversos problemas de la juventud (educación, empleo, participación política, etc.). En Bolivia, la Ley de Juventudes promulgada en 2013, se inscribiría en esta modalidad, aunque no llegó a traducirse en programas y proyectos concretos<sup>42</sup>, a pesar de que su formulación contó con la participación de los jóvenes y de sus organizaciones. Si bien el empleo figuró entre las líneas de acción propuestas, su atención fue casi marginal debido a la priorización de otras áreas y demandas, como ocurrió en otros países<sup>43</sup>.

## **Políticas de empleo juvenil en Bolivia**

En Bolivia, la implementación de políticas específicas de empleo para jóvenes es de reciente data. El período 2007-2014 fue la etapa más activa en cuanto a la ejecución de estas acciones, llevadas a cabo en un contexto de reprimarización de la economía boliviana, desempleo y alta precariedad laboral que afectó especialmente a la población joven.

### ***Una mirada de largo plazo. Los jóvenes como invitados de segunda***

El antecedente lejano de la implementación de políticas de empleo en Bolivia puede situarse en el Programa Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) ejecutado desde 1986 y reeditado durante varios años como parte de las medidas de alivio a la

---

41 Son numerosas aunque pequeñas, las iniciativas no gubernamentales como el Colectivo Integral para el Desarrollo en Perú premiado por el BID en 2007, considerado como el mejor programa de apoyo a jóvenes empresarios en América Latina, entre 86 entidades participantes. Su metodología no utiliza el crédito como eje central, sino la formación. Según esta experiencia, los pequeños negocios se inician con ahorros propios o de familiares y la mayor necesidad es la orientación y acompañamiento en capacitación y conocimientos empresariales (Chacaltana, 2009: 20).

42 Recientemente (2014.2015), Ecuador y Venezuela aprobaron leyes de la juventud.

43 En el caso de Nicaragua, de 63 proyectos ejecutados en el marco de esta política, sólo tres fueron sobre empleo juvenil (Jaentscheke, 2012: 202). Los pocos proyectos presentaron varias limitaciones: faltaron “recursos especializados que aseguren la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política; la capacidad técnica para la ejecución de los programas de empleo propuestos; la ausencia de una estrategia de comunicación que divulgue, informe y sensibilice a la comunidad y a los actores políticos de las oportunidades que se ofrecen en los programas de empleo juvenil; y la participación territorial de los jóvenes e instituciones que deben ejecutarlos” (Jaentscheke, 202).

pobreza destinadas a paliar los efectos de la relocalización, privatización y flexibilización laboral en la población. Sin embargo, cuando se abrió la convocatoria hubo una significativa participación de los jóvenes, especialmente de mujeres, para el acceso a puestos de trabajo temporales y socialmente desprotegidos. Hasta el 2004, esta política, junto al Programa de lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social (PROPAIS), fueron las únicas acciones impulsadas por el Estado para responder a la demanda de empleos<sup>44</sup>.

Partiendo de la premisa de que el sistema de educación formal era inadecuado para formar una fuerza laboral acorde a las necesidades de la demanda, siguieron otras acciones de educación y formación laboral (habilitación técnica básica e intermedia), como medios para mejorar lo que se llamó “empleabilidad” de los jóvenes en segmentos específicos del mercado laboral (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009). Se implementaron varias iniciativas promovidas principalmente por entidades privadas, con la perspectiva de diferenciarse de la educación tradicional (“educación informal”, “alternativa” y de “formación técnica y tecnológica”). En 2000, la oferta del sector privado cubría el 91% del total (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009) y fue destinada a grupos de bajos niveles educativos, de preferencia mujeres y jóvenes, desempleados y personas en situación de pobreza. Las pocas políticas estatales fueron impulsadas con los recursos, el enfoque y la metodología de la cooperación internacional y el apoyo de entidades no gubernamentales (Ministerio de Educación, 2005, citado en Farah, Sánchez y Wanderley, 2009).

Desde la perspectiva del trabajador, la noción de empleabilidad como elemento esencial de las acciones educativas ejecutadas fue definida como “la capacidad de encontrar, mantener y cambiar el empleo, incluida la habilidad de generar autoempleo” (Abdalá, 2005), enfatizando su capacidad de adaptabilidad y aprendizaje a lo largo de la vida laboral; desde la óptica del Estado, como “la creación de condiciones institucionales apropiadas, incluyendo un marco jurídico y políticas públicas para la constante generación de fuentes de trabajo de calidad; lo que implica la formación de trabajadores con capacidades y competencias para generar, gestionar y ocupar esos puestos” (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009: 15).

A propósito de este concepto, es importante recordar la advertencia de Weller en el sentido de que la mejora de la empleabilidad es intrascendente si no cambia el contexto económico y laboral existente:

Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes (es decir, el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en otros aspectos de la inserción en el trabajo, puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, producto de tasas de crecimiento económico altas y estables y de expectativas que induzcan a las empresas a contratar más personal y sin un contexto promisorio para

---

44 El PLANE priorizó a personas en el tramo de 25 a 55 años, que concentra a los jefes de hogar.

la creación de trabajos independientes con perspectivas de trayectorias en subida (Weller, 2000, citado en Farah, Sánchez y Wanderley, 2009: 75).

Desde mediados de los años noventa, se ejecutó el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) como respuesta a la demanda empresarial de apoyo técnico y acceso a recursos productivos. Se pusieron en marcha programas de promoción y apoyo a la micro y pequeña empresa, con el fin de promover empleo productivo, sin definir a los jóvenes como población beneficiaria; sin embargo, alrededor del 20% de las personas que acudieron a sus servicios hasta 2005 (algo menos de 20 mil) fueron jóvenes atraídos por la capacitación y asistencia técnica (Ergueta y Fernández, 2009).

En aplicación de la Ley de Reforma Educativa de 1996 y con recursos de la Corporación Andina de Fomento, el Ministerio de Educación implementó el Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica (2001), con tres componentes: capacitación técnica, formación docente y promoción de políticas públicas. En el primero fue contemplado el subcomponente “Formación técnica de jóvenes que abandonaron el sistema escolar”, destinado a jóvenes de 15 a 24 años, a jóvenes con discapacidad y a mujeres que deseaban insertarse en actividades tradicionalmente masculinas (Ergueta y Fernández, 2006). Más adelante se amplió la población meta a jóvenes bachilleres y estudiantes de primaria y de secundaria que optan por una carrera técnica; a profesionales que requieren reconversión profesional y laboral y a jóvenes desocupados, subempleados o cuenta propias que buscan mejorar su calificación.

Sus objetivos fueron probar nuevas metodologías de formación a personas con instrucción escolar incompleta, articular la oferta y demanda laboral y promover estrategias de seguimiento y acreditación intermedia, con el cofinanciamiento del sector empresarial. Fue administrado por la Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL) y ejecutado por Instituciones de Capacitación Privadas (ICAP), responsables de establecer convenios con las empresas para canalizar las prácticas laborales y pasantías (Ergueta y Fernández, 2009). El proceso comprendió una primera fase de formación técnica en rubros seleccionados con el pago de un incentivo económico (250 bolivianos mensuales) y una segunda fase de igual duración, que estuvo destinada a la realización de prácticas laborales en las empresas del convenio. Concluido el proceso, los jóvenes obtenían un certificado laboral. Entre los años 2003 y 2004, un total de 2.724 jóvenes se beneficiaron con el programa, de los cuales, el 81% se insertó laboralmente y el 10% retornó al sistema educativo.

Sobre la base de este sistema de formación, se elaboró el “Plan Estratégico para el Desarrollo del Sistema de Formación Profesional Técnica y Tecnológica (SFPTT) 2006-2015”. Desde el 2003, su funcionamiento confrontó problemas debido a dos razones: por un lado, la ambigüedad del Ministerio de Educación para asignarle funciones específicas dentro del sistema; por otro lado, su desarticulación con el sistema educativo formal, lo que llevó finalmente a dejarlo en suspenso.

Desde el 2004 el Ministerio de la Presidencia puso en marcha un programa específico de inserción laboral de jóvenes profesionales denominado “Jóvenes con la Participación Popular” (antes llamado “Jóvenes Contra la Pobreza”, con el apoyo de Voluntarios de Naciones Unidas-UNV y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD). Su objetivo, además de reducir el racismo, la violencia e intolerancia mediante el intercambio de conocimientos y experiencias entre jóvenes de áreas urbanas y técnicos de municipios rurales, fue promover el trabajo voluntario de jóvenes profesionales, egresados o titulados de carreras universitarias<sup>45</sup> en municipios seleccionados por su mayor nivel de pobreza y con demanda de determinado apoyo técnico a bajo costo (Ergueta y Fernández, 2009). Previa capacitación en temas técnicos municipales, los jóvenes seleccionados realizaban su trabajo durante seis meses a cambio de una remuneración mensual de 400 bolivianos (SMN) por parte del Estado, además de alojamiento y alimentación a cargo de cada municipio. Participaron 145 municipios, con dos voluntarios en promedio.

Una evaluación realizada hasta 2005, reveló que entre los logros principales del programa estaba que los jóvenes recién graduados ganaran una experiencia de trabajo especializada en el ámbito municipal, pero sobre todo el ahorro de costos laborales en la contratación de profesionales y la mejora de la capacidad municipal, aunque sea temporalmente, en la implementación de proyectos asociados con obras de ingeniería (Ergueta y Fernández, 2009).

En el marco de las políticas de inserción laboral, en 2005, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social implementó el proyecto de la Bolsa de Trabajo que tuvo como destinataria a la población en general; éste tuvo cierta participación de los jóvenes, con un impacto limitado<sup>46</sup>. Su objetivo fue facilitar la búsqueda de empleo reduciendo tiempos y costos, efectuando una intermediación laboral para una efectiva e inmediata colocación en una fuente de trabajo; dispuso de recursos económicos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por su sigla en inglés) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El proceso contemplaba la obtención de una Tarjeta Laboral que habilitaba al joven a participar en eventos de orientación y capacitación laboral, en el registro de los demandantes de empleo y en el envío de los aspirantes a las empresas para su contratación. En los primeros años, el programa solo operó en La Paz con una reducida cobertura, registrando como dato curioso, un mayor número de demandantes de empleo (empleadores) con relación a los oferentes (trabajadores) (Ergueta y Fernández, 2009).

Finalmente, en la línea de las acciones de capacitación e inserción laboral, se desarrollaron varios programas respaldados por convenios interinstitucionales con

---

45 Debían pertenecer a las carreras de economía, derecho, psicología, agronomía, ingeniería, administración y contaduría, etc.; estar entre los primeros 20 mejores alumnos y no contar con experiencia laboral (Ergueta y Fernández, 2009).

46 Encuestas realizadas por el municipio de La Paz en 2012, muestran que los jóvenes no concurren a la Bolsa de Trabajo para encontrar empleo, a pesar de que funciona desde la década de los setenta. Al respecto puede verse “Juventudes en el Municipio de La Paz”, GAMLP, 2012; Informe de Resultados de la Encuesta de Empleo en el municipio de La Paz, Real Data/CEDLA, 2012.

entidades públicas, con la pretensión de mejorar la empleabilidad de los jóvenes y propiciar su inserción en determinadas empresas, bajo la modalidad de pasantías. Entre las más importantes, figuran la Escuela Profesional “Don Bosco” de El Alto, la Fundación para el Desarrollo (FAUTAPO) y el Programa de Capacitación (PROCAP), entidades que actualmente se encuentran en funcionamiento<sup>47</sup>.

A manera de evaluación de las políticas específicas de empleo juvenil implementadas hasta el 2005, debe señalarse que se caracterizaron por ser una combinación de acciones de inserción laboral y de formación para el trabajo, bajo el supuesto de que los conocimientos y las habilidades técnicas aprendidas por los jóvenes facilitarían su inserción laboral y la mejora de la calidad de sus empleos de forma automática y con posibilidades de desarrollo profesional. Algunas instituciones de formación todavía se preguntan sobre las razones por las que no se pueden alcanzar esos logros, como lo señala la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE, 2003, citado en Ergueta y Fernández, 2009). Asimismo, las pocas acciones dirigidas al “emprendimiento” juvenil no tuvieron impacto porque, como pudo observarse en otros países, comprende un proceso complejo donde intervienen múltiples factores y no solo la formación.

En la articulación de la capacitación laboral con la inserción de los jóvenes en las empresas, la pasantía no sólo fue la principal modalidad de contratación y de experiencia laboral, sino un medio de canalización de recursos públicos (bonos y otros incentivos) orientados a beneficiar a los empresarios subsidiando la compra de fuerza de trabajo. Los empleadores no siempre continuaron con el proceso de formación laboral de los jóvenes incorporados a las empresas o ésta tuvo un carácter puntual y específico, sin incidencia en el desarrollo de nuevas capacidades.

En el plano de la educación y de la formación, las acciones encaradas por las ICAP contratadas y por otros centros de capacitación así como los esfuerzos realizados para adecuar los contenidos curriculares a los eventuales requerimientos de la demanda laboral y a la mejora en la calidad de los empleos para los jóvenes siguieron encontrando un límite. Esto se debe a que el mercado de trabajo siguió demandando competencias físicas y conductuales antes que técnicas, por el peso de las actividades terciarias y la informalidad que caracteriza a su configuración. Por último, las políticas emprendidas en el período estuvieron desvinculadas de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los programas y proyectos desarrollados, por sus limitados recursos, tiempo fijo de ejecución, metas limitadas y carácter experimental en algunos casos, fueron insuficientes para atender la demanda de trabajo de los jóvenes quienes siguieron afectados por el desempleo, la informalidad y precariedad laboral. Asimismo, su dependencia de la cooperación internacional los hizo insostenibles en el tiempo.

---

47 En el sector privado y bajo la tuición de organizaciones empresariales destacan: el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (Fundación INFOCAL), la Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL) y CARE Bolivia-El Alto. También la cooperación internacional, además de financiar políticas estatales, desarrolló algunos programas como el Programa de formación técnica y capacitación laboral para jóvenes, microempresarios y trabajadores de la Agencia Alemana de Cooperación Al Desarrollo (GTZ, por sus siglas en alemán), que es una de las pocas instituciones orientadas a la población rural, y el Programa de Iniciativas Democráticas de USAID.

### ***Las políticas de empleo juvenil en el proceso de cambio (2006-2014)***

En el marco del llamado “proceso de cambio” impulsado por el Gobierno tampoco hubo orientaciones hacia la articulación de las políticas macroeconómicas sectoriales con los objetivos de empleo en el país. De esta manera, las pocas acciones dirigidas a la población joven continuaron siendo aisladas, específicas y dependientes de recursos económicos de la cooperación internacional<sup>48</sup>. El gobierno priorizó nuevamente las políticas de corto plazo continuando con la orientación asistencial de las acciones iniciadas por los gobiernos neoliberales, como el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (Plane), la Bolsa de Trabajo y el programa Mi Primer Empleo Digno.

#### **Marco jurídico nacional**

La nueva Constitución Política del Estado (2009) reconoce de modo general que el “Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley” (CPE, 2009, Art. 59, V). La Ley de Juventudes promulgada el 21 de febrero de 2013 por primera vez busca inscribirse en el marco de lo que se denominó “las políticas nacionales integrales de la juventud” en la experiencia latinoamericana.

Esta norma reconoce el derecho de los jóvenes al acceso a un trabajo digno con remuneración justa y seguridad social, a gozar de estabilidad laboral y horarios adecuados que garanticen su formación académica, al reconocimiento de pasantías, voluntariado social juvenil comunitario, internado, aprendizaje y otros similares como experiencia laboral y el derecho a no sufrir discriminación laboral por su edad, situación de discapacidad, orientación sexual e identidad de género (Ley de Juventudes, 2013, Art. 11). Los derechos señalados son complementarios a los dispuestos por la legislación laboral y apuntan a la protección del trabajador asalariado joven.

Entre las políticas “socioeconómicas”, la Ley de Juventudes determina que el nivel central del Estado y las entidades subnacionales (léase gobernaciones y municipios) deben generar condiciones para la inserción laboral de las/os jóvenes a través de la implementación de programas productivos (Ley de Juventudes, Art. 28). Con este propósito, deben promover fuentes de empleo para la población joven, profesional en particular, en el sector público, privado, mixto y en otros, respetando las disposiciones y normas laborales, sin discriminación; la creación de micro y pequeñas empresas, emprendimientos productivos, asociaciones juveniles y otros; el reconocimiento de las pasantías y prácticas profesionales como experiencia laboral certificada; la protección de las jóvenes madres trabajadoras y con capacidades diferentes y la inserción laboral y social de las/os jóvenes rehabilitados. Continuando con la política del “Primer empleo digno”, la ley establece que, para la inserción laboral de los jóvenes urbanos y rurales, se deben diseñar estrategias para mejorar

---

<sup>48</sup> El Plan Nacional de Desarrollo propuso, entre algunas finalidades vinculadas al mundo laboral, la regulación estatal del mercado de trabajo, la atención a “grupos específicos en desventaja” en el mercado de trabajo, el apoyo a los pequeños y medianos productores y la promoción de la formalización del trabajo informal.



las condiciones de empleo y de trabajo, a través de proyectos de capacitación y pasantías (Ley de Juventudes, Art. 29).

Además, la ley propone la promoción de formas colectivas de producción (asociaciones, cooperativas y comunitarias) y el apoyo al emprendimiento juvenil en diversas actividades, disponiendo para el efecto de un sistema de asistencia técnica, económica y financiera (Ley de Juventudes, Arts. 30-33) y programas de crédito con participación privada.

Finalmente, el nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente reformado en 2014, dispone otras normas concernientes a la protección laboral de la población menor a los 18 años y particularmente de aquella menor a los 14 años, aunque afectando seriamente los derechos de los niños al disminuir la edad de trabajar (10 años).

### **Políticas nacionales de empleo juvenil**

En la línea de políticas de inserción laboral, desde marzo de 2008 se implementó el programa “Mi Primer Empleo Digno” bajo la administración del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social con el objetivo de “facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes de 18 a 24 años en un empleo formal, mediante la capacitación técnica en ocupaciones demandadas por empresas privadas”. Asimismo, se propuso “mejorar la administración del Programa de Desarrollo de Habilidades para jóvenes desempleados de bajos ingresos, incrementando su efectividad que les permita encontrar y mantener un empleo de calidad” (Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, 2009). Se trata de una perspectiva clara de apuesta por la capacitación laboral como estrategia para la mejora de la “empleabilidad”. El programa estuvo destinado a jóvenes desempleados de familias de bajos ingresos de 18 a 24 años y 2° de secundaria aprobado en colegio fiscal. En la fase de “expansión” (2009-2010), se amplió a jóvenes de 16 a 29 años. En la fase piloto, la cobertura abarcó a las ciudades del eje central del país y luego se extendió a Pando, Oruro, Sucre, Tarija, Potosí y Riberalta, hasta alcanzar en una etapa complementaria en 2010 a regiones rurales de Potosí, La Paz y Oruro (Llallagua, Combaya, Tihuanacu, Patacamaya, Villazón, Yacuiba y Tapacarí).

Contempló tres fases de implementación: 1) la capacitación técnica de los jóvenes en los rubros de textiles, metalmecánica, madera, cuero, alimentos, joyería, electricidad y turismo<sup>49</sup> durante tres meses, con un subsidio de 2.600 bolivianos a 2.900 por cada joven, 2) la inserción laboral bajo la modalidad de pasantía en las empresas seleccionadas<sup>50</sup> por un período de tres meses, con una remuneración de 550 bolivianos, de los cuales 300 fueron subsidiados por el programa y 250 por los empresarios y, 3) seguimiento al proceso de inserción por un mes, por cierto insuficiente para valorar objetivamente el impacto del programa.

---

49 Hasta el 2010, 24 ICAP participaron en el proceso.

50 Hasta el 2010, 342 empresas participaron en calidad de empleadores temporales.

Con excepción de la fase piloto, que fue costeada enteramente por el gobierno central (1.626.872 dólares), las fases de expansión, por lo menos hasta 2010, fueron financiados por el Banco Mundial y AECID con alrededor de 1.909.000 dólares. En años posteriores, recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la OIT elevaron el soporte externo evidenciando el grado de dependencia económica de este programa, lo que pone en duda su sostenibilidad.

Según un reporte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2012), en la fase piloto participaron 2.740 jóvenes en la capacitación laboral, de los cuales el 80% habría concluido este proceso y el 70% habría logrado ser contratado, un resultado que podría brindar una idea general sobre el impacto logrado<sup>51</sup>. En la fase de expansión con recursos del Banco Mundial y AECID, 4.425 jóvenes habrían participado en el programa, sin referencia alguna sobre aquellos que lograron ser contratados en las empresas que, en suma, alude al objetivo principal de esta política.

Datos recientes<sup>52</sup> permiten conocer que en julio de 2014 el Programa entregó certificados de educación técnica alternativa a nivel técnico medio a 90 jóvenes de El Alto, en las especialidades de gastronomía y costura/confección industrial. Esto devela la modesta cobertura alcanzada con el Programa en una ciudad que alcanzó en el último quinquenio una alta tasa de desempleo juvenil. En febrero de 2013, en Tarija, 70 de 80 jóvenes inscritos en el Programa culminaron todo el proceso, ratificando el limitado alcance que tuvo. El Programa concluyó en 2014.

En 2010, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social inició la ejecución del “Programa de Orientación Laboral” con el propósito de facilitar a los buscadores de empleo herramientas para desarrollar sus conocimientos, habilidades y actitudes así como fortalecer sus capacidades para buscar empleo. En el mismo año, 1.076 jóvenes y otros buscadores de empleo se beneficiaron con los servicios prestados a nivel nacional en las ciudades de Sucre, La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Cobija. No hay información sobre las personas que lograron un puesto de trabajo, lo que denota la ausencia de un mecanismo de seguimiento de los beneficiarios en el mercado de trabajo.

En junio de 2012, se implementó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en reemplazo de los programas anteriores teniendo como población prioritaria a los jóvenes de 18 a 24 años, pero esta vez ampliado a los adultos. Su objetivo es “facilitar de manera ágil, gratuita y oportuna el encuentro entre demanda y oferta laboral promoviendo la inserción de trabajadores, técnicos y profesionales en situación de desempleo, con o sin experiencia laboral, a una fuente de trabajo” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, s.f.).

Se caracteriza por ser una política de inserción laboral considerando que los jóvenes seleccionados pasan por un breve tiempo de información y capacitación para luego ser incorporados en empresas previamente contactadas, por un tiempo de tres

---

51 En general, el programa se propuso una meta general de 13 mil jóvenes (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2011).

52 En notas de prensa difundidas en la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.



meses. Los jóvenes beneficiarios cobraron una remuneración de 1.200 bolivianos (no profesionales) y 1.800 bolivianos (profesionales) y recibieron un seguro contra accidentes cubierto íntegramente por el Programa, subsidiando de esta manera la contratación de fuerza de trabajo en la empresa.

El Programa, financiado por el BID con 20 millones de dólares, se propuso llegar a 20 mil jóvenes de La Paz, El Alto, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija y Santa Cruz y a un registro de 70 mil buscadores de empleo hasta marzo de 2016. Según información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social entre septiembre de 2012 a junio de 2014, se benefició a 1.971 jóvenes (56% de mujeres) que trabajaron temporalmente en 492 empresas contactadas, lo que muestra el bajo nivel de impacto con relación a las metas generales planteadas inicialmente<sup>53</sup>.

Por último, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social aprobó el Proyecto “Mejora de la empleabilidad e ingresos laborales de los jóvenes 2015-2020”, con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes de las áreas urbana y rural a través de la asistencia, formación y capacitación técnica. Específicamente plantea: 1) la mejora y expansión del programa “Mi primer empleo digno” para beneficiar a 8.200 jóvenes de 17 a 26 años; 2) la capacitación y asistencia técnica para microemprendedores como un programa piloto para 2.500 personas con escasos recursos (22 a 35 años) con un año de experiencia laboral y, 3) el programa “Segunda oportunidad de educación secundaria para mejorar la empleabilidad”, también como acción piloto para jóvenes de 17 a 26 años que no iniciaron o no concluyeron sus estudios secundarios y que se beneficiarían con una formación técnico-humanística y un título de técnico medio. El proyecto prevé llegar a las capitales de los nueve departamentos del país además de El Alto, Viacha, Villa Tunari, Yapacaní, Yacuiba y Riberalta.

De acuerdo a declaraciones a un medio de prensa nacional en diciembre de 2014, el ex ministro de Trabajo señaló que el financiamiento para el componente de formación de jóvenes se elevó de 3,6 millones a 20 millones de dólares, con recursos del Banco Mundial. En general, se pretende beneficiar a alrededor de 15 mil personas de 17 a 35 años de edad (*Página Siete*, 01/05/15).

Haciendo un breve balance sobre la orientación y características de estas acciones, debe señalarse que se caracterizaron por ser políticas de inserción laboral con un fuerte componente de formación y capacitación laboral generalmente externo a la empresa, así como por la otorgación de subsidios a los empresarios que, como en el período anterior, se beneficiaron con fuerza de trabajo barata. En el horizonte de las experiencias latinoamericanas, se inscriben en el ámbito de las políticas de mercado de trabajo encargadas de generar acciones específicas para atender a grupos particulares de la fuerza laboral.

Sus acciones fueron insuficientes para atender las necesidades de empleo de los jóvenes profesionales y no profesionales, más aún para promover su calidad al

crear empleos temporales y desprovistos de derechos laborales. Considerando este análisis, tampoco es osado afirmar que los esfuerzos realizados para mejorar los conocimientos, habilidades y experiencia laboral de los jóvenes no tienen la retribución esperada, por las restricciones estructurales del mercado de trabajo para crear empleos de calidad. Asimismo, la inversión realizada en la capacitación laboral de los jóvenes corre el serio riesgo de perderse ante la falta de continuidad laboral de los jóvenes en las empresas participantes y la inseguridad que les espera en el mercado de trabajo.

### **Políticas municipales de empleo juvenil**

Son varios los municipios donde se implementó el programa “Mi primer Empleo Digno”, en algunos con la participación de los gobiernos municipales (La Paz, El Alto, Sucre y Santa Cruz); en otros, como en La Paz, su ejecución tuvo características propias, incorporando procesos y metodologías diferentes a las conocidas. Por razones de acceso a la información y por el alcance geográfico del estudio realizado, en este apartado se analizan las políticas desplegadas por el GAMLPL.

En principio, debe señalarse que el GAMLPL cuenta con una Ley de Juventudes aprobada en noviembre de 2014, texto que todavía no fue difundido. Asimismo, dispone de una propuesta de Reglamento de Pasantías destinada a regular la incorporación de estudiantes universitarios en calidad de pasantes en áreas de trabajo de la Alcaldía paceña<sup>54</sup>.

En 2007, la Oficialía de Desarrollo Humano de la Alcaldía paceña lanzó el programa “Mi Primer Empleo”, con el objetivo de brindar una oportunidad de trabajo a jóvenes egresados de las universidades, incentivar su compromiso con el desarrollo del municipio y contener la migración de recursos humanos calificados hacia el exterior (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009). En el Programa, participaron alrededor de 3 mil jóvenes egresados de universidades públicas y privadas, de los cuales el municipio contrató a 150 por un período de tres meses y recontrató a 67 que se destacaron por su desempeño y en función de las disponibilidades económicas del municipio.

La experiencia fue evaluada positivamente por el GAMLPL, para luego avanzar en una segunda convocatoria en el año 2008, ampliando el tiempo de trabajo de los jóvenes pasantes a seis meses. Si bien el programa tuvo un alcance limitado por el presupuesto específico dispuesto por la Alcaldía, posibilitó que los jóvenes egresados contratados logren experiencia laboral, un requisito exigido por el mercado de trabajo, además de contribuir con sus conocimientos y vitalidad al ejercicio de las funciones municipales. Lo que el Programa no hizo fue incidir en la reforma del sistema municipal de contratación de personal vigente (Sistema de Administración de Bienes y Servicios), que continúa manteniendo requisitos como la experiencia mínima de trabajo (Farah, Sánchez y Wanderley, 2009) y otros propios de una norma cerrada a la promoción de empleo juvenil.

---

54 Hasta la fecha de edición del estudio, el Reglamento no fue aprobado por la Alcaldía de La Paz.

Con este antecedente, siguiendo la lógica del programa anterior, en 2009 el GAMLP comenzó a ejecutar el programa “Mi primer empleo productivo” con el objetivo de facilitar la inserción laboral de jóvenes dentro de la estructura municipal. El programa está destinado a jóvenes egresados, titulados y técnicos/as de 20 a 30 años quienes son contratados en calidad de funcionarios públicos por el lapso de seis meses, con excepción de la gestión 2014, en la cual se amplió a un año. El proceso metodológico contempla el registro y selección de los jóvenes aspirantes, la contratación en áreas del campo municipal, la formación y capacitación en el desarrollo mismo de las actividades y el apoyo técnico de profesionales psicólogos en procesos educativos y de terapia ocupacional. Los beneficiarios cuentan con un sueldo que oscila entre 2.035 a 2.385 bolivianos, monto que es enteramente cubierto por el municipio de La Paz.

De acuerdo a una evaluación realizada por la Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud<sup>55</sup> (2009-2012), el Programa benefició a 408 jóvenes de diferentes carreras universitarias, especialmente del área social y económica, en sus cuatro versiones<sup>56</sup>. En promedio, 86% de los jóvenes seleccionados habrían culminado el proceso de seis meses y el resto renunció antes de su conclusión, por lo general, por la obtención de otro empleo con mejores condiciones laborales. La misma evaluación destaca que 43 jóvenes (cerca de la mitad) fueron recontratados en diferentes unidades municipales en 2013, cifra que aumentó con relación a los años pasados. Esto demuestra que existen posibilidades de crear empleos con mayor duración, aunque en el marco del Estatuto del Funcionario Público, que restringe el ejercicio de derechos laborales.

Como una variante del programa anterior, la Delegación implementó el programa piloto “Mi primer empleo como un derecho”, con el propósito de promover la inserción laboral de jóvenes en situación de calle en calidad de obreros eventuales en las unidades de mantenimiento de la Alcaldía. El Programa brindó a los jóvenes de algunas instituciones que trabajan con personas de la calle capacitación técnica en construcción y albañilería (empedrados y bacheos) para luego contratarlos por el tiempo de seis meses en tareas de mantenimiento vial de la Alcaldía<sup>57</sup>. En 2012, nueve jóvenes en situación de calle (seis hombres y tres mujeres) fueron contratados con un sueldo de 1.451 bolivianos como albañiles y de 1.625 bolivianos como encargados de obra. De los nueve, cuatro fueron recontratados. Se ignora si los mismos continúan trabajando.

En 2014, en la perspectiva de institucionalizar los programas “Mi primer empleo productivo” y “Mi primer empleo como un derecho” y ampliar el marco de acción de las políticas municipales, se propuso el “Plan de Emergencia de Desarrollo Económico, Emprendimiento y empleo joven”, con el objetivo de incorporar a los jóvenes de 19 a

---

55 Delegación de Promoción de la Juventud, 2014.

56 Hasta el año 2014, se realizaron siete versiones del programa.

57 Entre éstas, Ayuda inmediata, Alalay y Arco Iris.

30 años<sup>58</sup> “como protagonistas del desarrollo del conocimiento en la economía local”, promover la generación y el fomento de “empresas juveniles innovadoras” y mejorar “la empleabilidad de jóvenes” (en especial de los excluidos). Entre las nuevas áreas de trabajo, este plan propone la protección y fomento del emprendimiento colectivo y del autoempleo juvenil, la mejora de la intermediación de los servicios públicos de empleo, la contratación a tiempo parcial con “vinculación formativa”, a través de la “colaboración público-privada”.

La Secretaría Mayor de Promoción Económica y la Dirección de Competitividad Económica son otras dos instancias que desarrollan proyectos y actividades de capacitación de estudiantes de secundaria en determinados rubros, el fomento del emprendedurismo juvenil, concursos y otras acciones destinadas a fortalecer los conocimientos y capacidades de los jóvenes paceños.

En el caso de la segunda repartición municipal, además de ser uno de los espacios de trabajo del programa de pasantías de la Alcaldía, cuenta desde 2006 con proyectos destinados a brindar capacitación técnica básica a jóvenes de las promociones de establecimientos escolares de la ciudad de La Paz con el fin de mejorar la empleabilidad de esta población. Las actividades implementadas tienen el apoyo de FAUTAPO y se desarrollan en las áreas de metalmecánica, metalurgia y confecciones, con el respaldo de centros de innovación tecnológica instituidos por esta dirección municipal. Asimismo, desde 2005, desarrolla el programa Cultura Emprendedora consistente en concursos de presentación de propuestas de emprendimiento económico por parte de estudiantes de las unidades educativas de la ciudad. Desde el 2011, instituyó el Premio emprendedor para jóvenes mayores a 18 años. Finalmente, viene implementando un proyecto de incubadora de ideas con el propósito de fortalecer el emprendedurismo entre los jóvenes.

En perspectiva, con el fin de fortalecer la capacitación que se brinda a los jóvenes de colegios, está previsto el funcionamiento de la Escuela municipal productiva y del Taller municipal. Complementariamente, están en carpeta varios “proyectos de innovación tecnológica, conocimiento y creatividad para diseño”<sup>59</sup>.

Asimismo, desde el 2013, la Alcaldía paceña creó el Centro de Jóvenes y Empleo (CJE), con el apoyo de la canadiense CUSO Internacional y OXFAM. En tanto proyecto, el CJE es una iniciativa a favor de los jóvenes que viene ejecutándose en Perú (Lima y Cuzco) y en algunas ciudades bolivianas (Sucre, Santa Cruz y El Alto). La entidad es parte de la Secretaría de Promoción Económica y tiene como objetivo “asistir al joven en su inserción social y económica mediante la prestación de servicios que le permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad, capacidades para el emprendimiento y decisión para iniciar o continuar su formación, sobre una plataforma de enlace y coordinación entre instituciones y organizaciones públicas, privadas y de

---

58 El Plan de Emergencia de Desarrollo Económico, Emprendimiento y Empleo juvenil 2014-2019 fue propuesto por el Colectivo Juvenil “Wayna Parlasiani” y la Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud de La Paz. Hasta diciembre de 2014, se encontraba para su aprobación final e implementación a partir de 2015.

59 Entrevista al Director de Competitividad Económica del GAML, octubre 2014.

cooperación”. Para este propósito, brinda servicio gratuito a la población joven comprendida entre 15 a 30 años de edad de la ciudad de La Paz, con relación a información, consejería, asistencia directa y derivación, referida a la búsqueda de empleo, el inicio o continuación de estudios o el emprendimiento de un negocio propio<sup>60</sup>.

Específicamente, según la Coordinadora del Centro, realiza la intermediación laboral y el seguimiento entre las empresas y los jóvenes paceños aspirantes, velando que los beneficiarios “tengan el sueldo mínimo, beneficios sociales y un seguro médico y, si se trata de ‘trabajos de fin de semana’, reciban un ‘pago coherente’”. Con el propósito de que los jóvenes permanezcan en sus fuentes laborales, el Centro les brinda capacitación al igual que a aquellos buscadores de empleo en cuestiones prácticas como la elaboración de una hoja de vida. Entre otras acciones, viene impulsando la formación de emprendedores a través de “talleres motivacionales” y concursos de emprendimiento. En 2013, el 53% de los aproximadamente mil jóvenes que visitaron la entidad lograron conseguir trabajo<sup>61</sup>, referencia que alude al impacto generado en el acceso de la población joven a una fuente de trabajo.

Como en el ámbito nacional, los programas municipales de empleo juvenil del GMLP se sustentaron en políticas de inserción laboral temporal, con la diferencia de que la entidad edilicia participó y participa activamente en la capacitación laboral de los jóvenes durante el desarrollo del trabajo. La figura de la pasantía utilizada en las acciones nacionales es menos evidente en estas experiencias, por cuanto el joven es incorporado como funcionario responsable de determinada actividad, así sea temporalmente, con la expectativa institucional de beneficiarse con las capacidades y aportes de los jóvenes contratados. Asimismo, desaparece la figura del subsidio ya que el joven no percibe un bono sino un sueldo mensual pagado por la Alcaldía. Si bien la municipalidad paceña no internalizó aun la necesidad de fijar un presupuesto específico para la contratación de jóvenes, la responsabilidad que asume como empleador resulta importante de destacar, frente a la participación menos activa de los empresarios en los programas nacionales.

No obstante, las relaciones contractuales en estos programas se rigen por el Estatuto del Funcionario Público, que elimina algunos derechos conquistados por los trabajadores. Se trata de un aspecto que ha sido secundarizado y que debiera considerarse como de primer orden para ser consecuentes con el propósito de dignificar el empleo juvenil, sentando precedentes al respecto. Así expresa esta cuestión uno de los entrevistados:

Ahorita tenemos dos normativas grandes, una que es la Ley General del Trabajo y otra el Estatuto del Funcionario Público (...) se ha propuesto otro estatuto del Funcionario Municipal, pero estas últimas normas ponen en desventaja al funcionario público, o sea, afectan sus derechos laborales (...) habría que construir un marco

---

60 <http://www.facebook.com/pages/Centro-de-J%C3%B3venes-y-Empleo-La-Paz/198742610138697?sk=info&tab=p>  
age\_info

61 Entrevista a la Coordinadora del CJE, octubre 2014.

general para todos los trabajadores y que todos se rijan con una misma normativa y también que todos tengan beneficios igualitarios, hay que avanzar contra la discriminación en el trabajo, ése sería un cambio estructural que con el tiempo se tendrá que dar (Viceministro de Estado, 2014).

### **La mirada de los actores empresariales**

Gran parte de los empresarios consultados desconocen la existencia de políticas de empleo juvenil en el país o cuentan con información general e imprecisa. El desconocimiento es más patente entre los pequeños empresarios. Este hecho devela no sólo la falta de información sino también podría mostrar la insuficiente articulación de las políticas de empleo juvenil con el sector empresarial que posibilite generar mayor interés y participación de los empresarios en torno a estas acciones.

Al indagar sobre los cambios que deberían producirse en el país para mejorar las oportunidades de trabajo y la calidad del empleo de los jóvenes, las respuestas de los actores entrevistados adoptaron la forma de demandas al Estado para que las empresas privadas cuenten con mejores condiciones económicas y normativas que apoyen su crecimiento. Entre las demandas generales figuran políticas para promover un mayor crecimiento económico, la creación de fábricas e industrias en el sector privado, la apertura de nuevos mercados de exportación y la mejora de la productividad. Asimismo, algunos entrevistados destacaron la necesidad de impulsar políticas para transformar la educación en todos sus niveles, junto a la creación de centros científicos de desarrollo de software y hardware (que podrían tener gran aceptación en la población joven).

Reiteradamente, los entrevistados proponen la creación de políticas nacionales y municipales de incentivos —tributarios, salariales y contractuales— para “formalizar el empleo juvenil”. En cambio, se refieren menos a su propio rol y al que podrían jugar otros actores como los sindicatos y los propios jóvenes.

### **Conclusiones**

Si bien los jóvenes ocuparon un lugar significativo entre las poblaciones atendidas por las políticas laborales en Bolivia en los últimos 10 años, los programas y proyectos implementados fueron costosos, tuvieron baja cobertura y un reducido impacto para comenzar a resolver la problemática del empleo juvenil. Esto se desarrolló en un contexto que siguió configurando un mercado de trabajo generador de empleos predominantemente precarios.

Los programas reportados en este estudio, casi todos orientados a la inserción laboral y la mejora de las condiciones de “empleabilidad” mediante la capacitación y formación laboral, beneficiaron en mayor medida a los empresarios, quienes contaron con fuerza de trabajo subsidiada por el Estado y con recursos externos. Se invirtieron recursos significativos en la formación laboral de los jóvenes dotándoles de nuevos conocimientos y habilidades técnicas mediante el empleo temporal en empresas seleccionadas. Sin embargo, las escasas oportunidades de trabajo en las áreas en

las que se formaron hicieron que lo aprendido pronto acabara siendo disfuncional con relación a la demanda laboral. En términos más amplios, mientras la oferta de trabajo joven mejoró sustancialmente su nivel educativo y calificación, los límites a su inserción laboral siguieron marcados por la demanda de mano de obra barata y menos calificada en el mercado de trabajo.

En realidad, las políticas específicas de empleo juvenil en Bolivia fueron concebidas e implementadas sin un marco de políticas macroeconómicas, sectoriales y de políticas laborales de mayor alcance que sean capaces de promover la creación de empleos enfrentando el avance de la que precariza las condiciones de trabajo. Incluso las experiencias de programas de inserción laboral ejecutadas en el ámbito local, como en el municipio de La Paz, no son parte de políticas integrales dirigidas a promover la generación y mejora de los empleos de los jóvenes. Éste es el caso, entre otros, del programa orientado a crear puestos de trabajo dentro del propio municipio bajo la responsabilidad y el control directos. Mientras persista esta lógica, los resultados e impactos en la situación laboral de los jóvenes serán reducidos e insostenibles, a pesar de los importantes recursos económicos públicos y externos invertidos.

Urge que los jóvenes organizados —ocupados, desocupados e inactivos, mujeres y hombres— debatan y se movilicen para incidir en la reorientación de las políticas macroeconómicas y su articulación con políticas productivas nacionales y municipales, como base para la formulación de políticas específicas de empleo con viabilidad para transformar la realidad laboral que les afecta. Una sociedad sin jóvenes activos es una sociedad sin futuro y sin sueños.



## BIBLIOGRAFÍA

### **Camacho, María Claudia**

2008 *Empleo para jóvenes en las Américas: Estrategias y recomendaciones de políticas*, en Boletín Técnico Senac, vol. 34, n.3 (Rio de Janeiro)

### **Capelletti, Beatriz; Byk, Edith**

2008 “Juventud y trabajo en la Argentina: diagnóstico y visión de los actores”, en *Revista de Trabajo* (Buenos Aires), Año 4 No 6, Agosto-Diciembre

### **Casanovas, Roberto y Escóbar, Silvia**

1989 *Los trabajadores por cuenta propia en La Paz* (La Paz: CEDLA)

### **Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario-CEDLA**

1997 *Dossier estadístico de empleo: La Paz* (La Paz: CEDLA)

### **Chacaltana, Juan**

2009 *Magnitud y heterogeneidad. Políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas* Serie Macroeconomía del desarrollo, N° 98 (Santiago de Chile: CEPAL)

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL/Organización Internacional del Trabajo-OIT**

2010 *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 2010* (Santiago de Chile: CEPAL/OIT)

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL/Organización Internacional del Trabajo-OIT**

2012 *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 2012*(Santiago de Chile: CEPAL/OIT)

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO/Organización de las Naciones Unidas/ONU Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD/Organización Internacional del Trabajo-OIT**

2013 *Trabajo decente e igualdad de género: acceso y calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Santiago, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT)



### **Comité Organizador de Jóvenes de La Paz-El Alto**

2013 *Hablemos sobre empleo juvenil. Propuesta de lineamientos para una Política pública de empleo* (La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y previsión Social y Programa de Apoyo al Empleo).

### **Costanzi, Rogério Nagamine**

2009 *Trabajo decente y juventud en Brasil* (Lima: OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina-PREJAL)

### **Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud**

2014 *Informe preliminar de evaluación “Programa mi Primer Empleo Productivo” y “Mi primer empleo como un derecho”* (La Paz: GAMLP)

### **Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud**

2011-2014 *Informe de Gestión: Programa “Mi primer empleo productivo” y “Mi primer empleo como un derecho”* (La Paz: GAMLP).

### **Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud**

s/f Documento interno de trabajo: *Programa “Mi primer empleo productivo” y Programa “Mi primer empleo como un derecho”* (La Paz: GAMLP)

### **Ergueta, Amparo y Fernández, Gonzalo**

2009 *Diagnóstico Nacional sobre la Situación Económica Laboral de Adolescentes y Jóvenes. Informe de Consultoría* (La Paz: CEDLA / Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad / Projuventud / GTZ)

### **Eróstegui, Rodolfo y Rozo, Paola**

2009 *Atajos, puentes y trampolines hacia un trabajo digno. Reflexiones sobre trabajo juvenil en Bolivia y Perú* (La Paz: OXFAM Quebec-Club 2/3 / CEP)

### **Escóbar Silvia y Guaygua Germán**

2008 *Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia* (Buenos Aires: CLACSO)

### **Escóbar, Silvia**

2003 “Trabajo y género en Bolivia: 1992-2001”, en *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo, Bolivia y Perú*. Silvia Berger, Ed. (Lima: OIT).

### **Escóbar, Silvia**

2009 *Situación del empleo en tiempos de cambio* (La Paz: CEDLA)

### **Escóbar, Silvia**

2010 *Industria y manufactura: Los sindicatos frente a la precariedad laboral* (La Paz: CEDLA)

### **Escóbar, Silvia y Montero, Lourdes**

2003 *La industria en su laberinto: Reestructuración productiva y competitividad en Bolivia* (La Paz: CEDLA)

### **Escóbar, Silvia; Rojas, Bruno**

2010 ¡No hay derechos! *Informe sobre la situación de los derechos laborales en Bolivia. 2009* (La Paz: CEDLA)

**Escóbar, Silvia; Rojas, Bruno**

2011 *Más asalariados, menos salarios. Informe sobre la situación de los derechos laborales en Bolivia, 2010* (La Paz: CEDLA)

**Escóbar, Silvia; Rojas, Bruno; Arze, Carlos**

2014 País sin industria, país con empleos precarios. Informe Derechos laborales 2012. (La Paz: CEDLA)

**Farah, Ivonne; Sánchez, Carmen; Wanderley, Fernanda**

2009 *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia* Documento de proyecto (Santiago de Chile: NN.UU/CEPAL/ASDI).

**GAMLP**

2010 *Programa de Gobierno Municipal 2010-2015: Las 10 tareas para La Paz* (La Paz: GAMLP)

**Gobierno Autónomo Municipal de La Paz-GAMLP**

2007 Base de datos del Censo de Actividades Económicas del Municipio de La Paz (LA PAZ: GAMLP)

**Gobierno Autónomo Municipal de La Paz-GAMLP**

2012: Base de datos de la Encuesta Municipal de Empleo (EE-GAMLP)

**Gobierno Autónomo Municipal de La Paz-GAMLP**

2013 *Primera Encuesta Municipal de Juventudes en el Municipio de La Paz: situaciones, condiciones y percepciones* (La Paz: GAMLP)

**Hernández, Víctor**

2007 *Panorama del empleo en México. Situación actual y perspectivas* Documento de trabajo 21 (México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública).

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

2005 Encuesta Ampliada a Establecimientos Económicos-EAEE, 2004 (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

2007 *Base de datos de la Encuesta de hogares 2007* (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

1983 Resultados del Primer Directorio Nacional de Establecimientos Económicos (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

1992 Resultados finales del Segundo Censo de Establecimientos Económicos (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

2001 *Base de datos de la Encuesta de Hogares* (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

2011 Resultados de la Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES) 2007 (La Paz: INE)

**Instituto Nacional de Estadística-INE**

2012 *Base de datos de la Encuesta de hogares 2012* (La Paz: INE)

**Jacinto, Claudia y Alejandra Solla**

2005 *Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: Desafíos para las organizaciones de la sociedad civil* (Montevideo: Cinterfor/ OIT)

**Jacinto, Claudia, Mariela Wolf; Carla Bessega; María Eugenia Longo**

1996 *Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo*, Ponencia presentada al Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Buenos Aires: ASET)

**Jaentscheke, Katia Zelda**

2012 Política Nacional Integral de la Juventud en Nicaragua. Análisis de la implementación del componente de inserción productiva (2001-2011), en *Revista Análisis Internacional* N° 6 (Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano)

**Martínez, Eduardo**

1998 *Desempleo Juvenil en Chile: ¿Discriminación o ilusión óptica?* Pedro Guglielmetti, Ed. (Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile)

**Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

2013 Estadísticas Económicas del Departamento de La Paz, Red de Análisis Fiscal, 2014 (La Paz: MEF)

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social**

2012 “Gobierno lanza Programa de Apoyo al Empleo-PAE para capacitar a 20.000 jóvenes”, en *mintrabajo.gob.bo* obtenido de: <http://www.mintrabajo.gob.bo/PrincipalPublicaciones.asp?target=313>

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social**

2014 *Programa “Mi primer empleo digno”* obtenido el 15/12. [www.empleo.gob.bo](http://www.empleo.gob.bo)

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social**

s.f. Gobierno logra apoyo de Sus 20 millones para mejorar empleabilidad e ingresos para jóvenes”, en *mintrabajo.gob.bo* obtenido de: <http://www.mintrabajo.gob.bo/PrincipalPublicaciones.asp?target=748>

**Organización de las Naciones Unidas-ONU**

1995. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo 5 al 13 de septiembre de 1994* (Nueva York: ONU)

**Organización de las Naciones Unidas-ONU y CEPAL**

2013 *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 15 de agosto de 2013*. Distribución limitada (Montevideo: ONU/CEPAL)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT**

2013 *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013: Una generación en peligro* (Ginebra: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2000 *Panorama Laboral 2000* (Lima: OIT).

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2002 *Panorama Laboral 2002* (Lima: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2005 *Panorama Laboral 2005* (Lima: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2006 *Panorama Laboral 2006* (Lima: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2007 *Panorama Laboral 2007* (Lima: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2012 *Panorama Laboral 2012* (Lima: OIT)

**Organización Internacional del Trabajo-OIT/Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL**

2013 *Panorama laboral 2013* (Lima: OIT)

**Página Siete**

2015 “Los jóvenes son víctimas del desempleo y de trabajos informales”, en *Página Siete* 01/05/15, obtenido de: <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/5/1/jovenes-victimas-desempleo-trabajos-informales-55250.html>

**Pérez, Pablo Ernesto**

2007 *El desempleo de los jóvenes en la Argentina: Seis hipótesis en busca de una explicación*, Documento presentado en el Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Buenos Aires: ASET)

**Real Data/Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario**

2012. *Informe de resultados de la Encuesta de Empleo del Municipio de La Paz* (La Paz: Real Data)

**Registro de Comercio de Bolivia-Fundempresa**

2012. *Base de Datos por departamentos y municipios* (La Paz: Fundempresa).

**Rodríguez, Octavio**

1998 “Heterogeneidad estructural y empleo”, en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (Santiago de Chile: CEPAL)

**Salvia Agustín y Tuñón, Ianina**

2003 Jóvenes trabajadores: Situación, Desafíos y Perspectivas en Argentina, en *Jóvenes trabajadores en el Cono Sur, Desafíos y propuestas*. Proyecto PROSUR (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert)

**Salvia, Agustín y Vera, Julieta**

2010 *Heterogeneidad estructural, mercado laboral y desigualdad económica: el patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes*. Instituto de Investigaciones

Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Observatorio de la Deuda Social, UCA

**Samaniego, Norma**

2002 *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, CEPAL y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)*, Serie Macroeconomía del desarrollo, núm. 19 (Santiago de Chile: CEPAL) Obtenido de: [www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/6)

**Schkolnik, Mariana**

2005 *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. Series CEPAL: División de Desarrollo Social; 104 (Santiago de Chile: CEPAL)

**Trucco, Daniela**

2014 *Educación y desigualdad en América Latina* Serie Políticas Sociales (Santiago de Chile: CEPAL)

**Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas-UDAPE**

2003 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Informe de Avance y Perspectivas* (La Paz: 2003)

**Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas-UDAPE**

2009 *Estudios sectoriales. El sector industrial manufacturero*. Tomo IV (La Paz: UDAPE)

**Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas y Dirección General de Trabajo**

2009 *Programa Mi primer empleo digno* (La Paz: Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas y Dirección General de Empleo)

**Weller, Jürgen**

2003 *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Series CEPAL: Macroeconomía del Desarrollo, 28 (Santiago de Chile: CEPAL)

**Weller, Jürgen**

2006a *Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias*. Boletín RedEtis No. 5 (Colegio de México: México D.F)

**Weller, Jürgen**

2006b *Los jóvenes y el empleo en América Latina: Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral* (Bogotá: CEPAL y Mayol Ed.)

**Weller, Jürgen**

2007 *La inserción laboral de los jóvenes: Características, tensiones y desafíos*, en Revista de la CEPAL No.92 (Santiago de Chile: CEPAL)

**Zapata, Carlos Rodrigo C.**

2011 "La Paz pierde población, ¿por qué?", 23 de octubre de 2011 <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013101102>

**Disposiciones legales**

**Bolivia. Leyes y Decretos**

2009 *Nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia)

**Bolivia. Leyes y Decretos**

2013 *Ley de Juventudes de 21 de febrero de 2013* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia)

**Bolivia. Leyes y Decretos**

2014 *Nuevo Código de Niño, Niña y Adolescente* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).



Los estudios realizados en Bolivia y en otros países de América Latina sobre la inserción laboral de los jóvenes destacan problemas comunes que con distintos grados de incidencia están presentes en los países de la región.

Entre éstos, identifican el escaso aumento en sus tasas de participación, el desempleo abierto con niveles que duplican al promedio general, la cada vez mayor precariedad de sus condiciones de trabajo y la discontinuidad de sus trayectorias laborales.

Al considerar la situación del empleo juvenil, es necesario profundizar en el conocimiento de los factores que inciden en la demanda laboral, específicamente en la demanda de trabajadores jóvenes. Uno de los principales factores explicativos proviene de la heterogeneidad estructural y la configuración de la estructura económica que, aún en contextos de crecimiento sostenido del producto, no permiten generar los puestos de trabajo en la cantidad suficiente para ocupar una oferta laboral creciente, en particular, a una población joven que busca integrarse en el mercado de trabajo por primera vez.

En este marco se inscribe el presente estudio, centrado en el municipio de La Paz, capital administrativa de Bolivia. Actualmente, el Plan de Gobierno Municipal 2010-2015 "Las 10 tareas para La Paz", tiene como un pilar importante el trabajo con jóvenes, para lo cual creó la Delegación Municipal para la Promoción de la Juventud. Un primer aspecto de interés de esta instancia consiste en contar con información actualizada para establecer una línea base sobre trabajo y empleo juvenil poniendo de relieve la orientación de las políticas y acciones municipales en este campo. Esto se plantea en un marco de integralidad con otras políticas en curso en el ámbito educativo y del desarrollo productivo local.

# JÓVENES

*y trabajo*  
en el municipio de La Paz

ISBN: 978-99974-823-8-9

