

# **POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**

***Bruno Rojas C, Investigador del CEDLA  
brojas@cedla.org***

**Septiembre de 2015**

# ANTECEDENTES

- En América Latina, la ejecución de políticas de promoción del empleo juvenil no lleva más de dos decenios.
- Antes hubo un marco jurídico referido a los derechos de los jóvenes y su inclusión parcial en políticas de alcance general.
- Se destacan las iniciativas de instituciones privadas que ejecutaron diversos proyectos sociales a favor de los jóvenes, en educación y capacitación para mejorar las condiciones de inserción laboral.
- En 1985 comenzó con la Declaración del Año Internacional de la Juventud por parte de Naciones Unidas (Jaentscheke, 2012) que tuvo gran repercusión.

# EVENTOS Y CONVENIOS

- I Conferencia Iberoamericana de Juventud (1987).
- VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno (Venezuela, 1997).
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que aprobó un Plan de acción, incluyendo empleos para los jóvenes (El Cairo, 1994).
- IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Lisboa, 1998). Aprobó las “Bases para la elaboración de una Carta de Derechos de la Juventud Iberoamericana.
- X Cumbre de Jefes de Estado de Iberoamérica (Panamá, 2000). Aprobó la Carta Iberoamérica de Derechos de la Juventud.

# EVENTOS Y CONVENIOS

- El 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes como estrategia internacional.
- En el marco de los Objetivos del Milenio, se creó la Red de Empleo de Jóvenes (YEN en inglés) (Objetivo 8, Meta 16).
- 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. Reconoció el derecho a ser protegidos contra toda explotación económica y formas de trabajo que pongan en riesgo su salud, educación y desarrollo.
- En 2006, la XVI Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT respaldó la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente priorizando la promoción del empleo para jóvenes.

# EVENTOS Y CONVENIOS

- En 2009, se firmó el Pacto Mundial por el Empleo que contiene políticas de empleo, protección social, respeto de normas laborales y promoción del diálogo social, con participación de los jóvenes.
- Finalmente, en 2013, en Montevideo, la I reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe acordó: “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”.

**¿EN QUÉ QUEDÓ TODO ESTO?**

# ALGUNOS CONCEPTOS PRINCIPALES

**POLÍTICAS** (Hernandez, 2007):

## **1) Políticas de empleo:**

Forman parte 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 a través de políticas salarial, fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico y, por el marco normativo vigente (laboral y económico en general).

# ALGUNOS CONCEPTOS PRINCIPALES

## 2. Políticas laborales:

Competen a las funciones de los Ministerios de Trabajo, referidas a acciones para regular y mejorar las condiciones de trabajo, 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.).

# ALGUNOS CONCEPTOS PRINCIPALES

## 3. Políticas del mercado del trabajo:

Conjunto de instrumentos y programas públicos para enfrentar el desempleo, mitigar sus efectos; aliviar la pobreza derivada y reducir las tensiones en el mercado laboral.

Son activas y pasivas. Las activas operan directamente en el mercado laboral para disminuir el desempleo con empleos productivos a más personas (programas de empleo directo, capacitación, incentivos para nuevos contratos y oficinas de empleo).

Las pasivas actúan indirectamente sobre el mercado laboral aumentando la demanda con el pago de subsidios a desocupados, cobertura de seguridad social, jubilaciones y retiros anticipados.

# POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

- En el caso de los jóvenes predominaron las políticas de mercado de trabajo, debido a que fueron los más afectados por el desempleo y la precariedad laboral.
- Tres tipos de políticas específicas de empleo juvenil a partir de la experiencia en América Latina:
  - 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 EMPLEO JUVENIL

## 1. Políticas de inserción laboral

- Buscan acercar la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, bajo el supuesto que el desempleo juvenil se origina en la falta de información. Los servicios públicos de empleo fue el medio más utilizado (información, intermediación laboral, apoyo de redes de instituciones vinculadas al empleo juvenil). (Chacaltana, 2009).

## 2. Políticas de empleabilidad y formación para el trabajo

- Conjunto de programas públicos subsidiados de capacitación laboral, mediante la incorporación en empresas bajo la modalidad de pasantías o contratos de aprendizaje de nuevos conocimientos y habilidades técnicas para mejorar las condiciones de empleabilidad.

# POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL

## 3. Políticas para promover el emprendimiento juvenil

- Buscan que los jóvenes emprendan una actividad económica propia contando con el apoyo de acciones para fortalecer el espíritu empresarial. La mayor parte de los emprendimientos juveniles surgen por necesidad o como “alternativa” ante la exclusión del trabajo asalariado; por lo que aparece como un “remedio” ante las circunstancias laborales adversas.
- Ser un emprendedor choca con que el joven tenga vocación para eso y con la odisea de constituir una empresa cumpliendo ciertas condiciones básicas (crédito, trámites, mercado, gestión, etc.).

# ELEMENTOS DE UN PROGRAMA O PROYECTO DE EMPLEO JUVENIL

1. Parte de un diagnóstico objetivo de la situación del empleo de los jóvenes (ocupación, desempleo, subempleo, condiciones de trabajo, demanda laboral, etc.). Implica el análisis de las causas y efectos.
2. Determinación de los objetivos, a partir de identificar los principales problemas a abordar. Relación con políticas macro, de desarrollo y de empleo nacionales. Relación con marco legal
3. Definición de la población objetivo o beneficiaria: edad, nivel de pobreza, lugar, grado de instrucción, sexo, etc.
4. Definición de las principales líneas de acción: Acciones o actividades, fases de trabajo
5. Definición de metas (por períodos)

# ELEMENTOS DE UN PROGRAMA O PROYECTO DE EMPLEO JUVENIL

6. Determinación de los resultados a alcanzarse.
7. Definición de las entidades ejecutoras: Públicas y privadas
8. Identificación de las fuentes de financiamiento. Presupuesto y formas de desembolso, administración y auditoría.
9. Definición del período de ejecución
10. Definición del modelo operativo: forma de implementación, administración, personal a cargo, entidades participantes, convocatoria y selección de los beneficiarios, etc.
11. Definición del seguimiento y evaluación del programa o proyecto.

# BOLIVIA. ANTECEDENTES

- La implementación de políticas específicas de empleo juvenil se remite a principios de la primera década del presente siglo. Con mayor intensidad en el período 2007 – 2014
- Primeros programas. Los jóvenes invitados de segunda
  - PLANE. Programa Nacional de Empleo de Emergencia (1986)
  - Hasta 2004, junto al Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social (PROPASIS). Poca participación de jóvenes.
  - Desde los años 90, se ejecutó el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) en respuesta a los empresarios de apoyo técnico y acceso a recursos productivos. 20% fueron jóvenes.

# ANTECEDENTES

- En 2001, con la Ley de Reforma Educativa (1996), se implementó el *Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica*, con un sub componente “Formación Técnica de Jóvenes que Abandonaron el Sistema Escolar”, para jóvenes de 15 a 24 años. Brindó formación técnica en ciertos rubros con un incentivo económico a los jóvenes y prácticas laborales en ciertas empresas. Entre 2003 y 2004, 2.724 jóvenes se beneficiaron; 81% se insertaron laboralmente y 10% volvió al colegio.
- Desde 2004 el Ministerio de la Presidencia ejecutó el programa “Jóvenes con la Participación Popular” primera experiencia de inserción laboral de jóvenes profesionales y universitarios. Su objetivo fue, entre otros, promover el trabajo voluntario por 6 meses en ciertos municipios.
- Varios programas de empleabilidad con convenios interinstitucionales.

# POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL. Evaluación hasta 2005

1. Combinaron acciones de **inserción y de formación laboral**, bajo el supuesto que los conocimientos y habilidades técnicas aprendidas por los jóvenes facilitarían su inserción y la mejora de la calidad de sus empleos
2. La **pasantía** fue la principal modalidad de inserción, pero también un medio de canalización de recursos públicos (bonos y otros) que beneficiaron a los empresarios subsidiando la compra de fuerza de trabajo.
3. En cuanto a la **educación y formación**, los esfuerzos realizados de mejora de contenidos y la calidad de los empleos, se vieron limitados por el mercado de trabajo que siguió demandando trabajadores con menor calificación laboral.
4. **Acciones desvinculadas** de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

# POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL 2005 - 2014

- En el gobierno del MAS los programas de empleo juvenil tampoco articularon las políticas macroeconómicas y sectoriales con objetivos de empleo en el país. Las pocas acciones para los jóvenes continuaron siendo aisladas, específicas y dependientes de recursos económicos de la cooperación internacional.
- Se priorizó nuevamente las políticas de corto plazo continuando con la orientación asistencial de los programas de gobiernos neoliberales.
- Marco jurídico: CPE (2009), Ley de Juventudes (2013) y el nuevo Código de Niño, Niña y Adolescente (2014).

# POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO JUVENIL

- Desde marzo 2008 se implementó el programa **“Mi primer empleo digno”** 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”.
- Contempló tres fases: 1) capacitación técnica en textiles, metalmecánica, madera y otros rubros durante 3 meses, con un subsidio a cada joven de Bs. 2.600 a 2.900, 2) inserción laboral por 3 meses bajo pasantía en empresas seleccionadas, con una remuneración de 550 bolivianos, 300 subsidiados por el programa y, 3) seguimiento al proceso de inserción por un mes.
- Hasta el 2010, 342 empresas participaron en calidad de empleadores temporales.
- Financiamiento público y externo (Banco Mundial, AECID, BID y OIT)

# POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO JUVENIL

- En general, el programa se propuso una meta general de 13 mil jóvenes (Ministerio de Trabajo, 2011).
- Según un primer reporte de este Ministerio (2009) en la fase piloto participaron en la capacitación 2.740 jóvenes; 80% concluyó el proceso y 70% logró ser contratado: un resultado reducido.
- En la fase de expansión con recursos del Banco Mundial y AECID, 4.425 jóvenes participaron en el programa.
- En julio de 2014 se entregó certificados de nivel técnico medio a 90 jóvenes de El Alto, en gastronomía y costura/confección industrial, un resultado modesto frente a la alta demanda laboral de jóvenes.
- En febrero de 2013, en Tarija, 70 de 80 jóvenes culminaron el proceso: otro modesto resultado. El programa concluyó en 2012.

# POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO JUVENIL

- En junio 2012: **Programa de Apoyo al Empleo (PAE)** en reemplazo de los programas anteriores, para jóvenes de 18 a 24 años.
- Una política de inserción laboral donde los jóvenes seleccionados pasan por un breve tiempo de información y capacitación para luego ser incorporados en ciertas empresas por 3 meses. Los beneficiarios reciben una remuneración de Bs. 1.200 (no profesionales) y 1.800 (profesionales), seguro contra accidentes. Orientado a subsidiar la contratación de fuerza de trabajo en beneficio de las empresas.
- Financiado por el BID con 20 millones de dólares, para 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 el Ministerio de Trabajo, entre septiembre 2012 y junio 2014 se benefició a 1.971 jóvenes en 492 empresas: Bajo nivel de impacto.

# POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO JUVENIL

Programas y proyectos nacionales de empleo juvenil				
PROGRA- MA		PERIODO EJECU- CIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	POBLACIÓN OBJETIVO
MI PRIMER EMPLEO DIGNO (MPED)		2008 – 2014	DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO (DGE) DEL VICEMINISTERIO DE EMPLEO,	Hombres y mujeres, desempleados, de familias de bajos ingresos, de 18 a 22 años. Con educación en un establecimiento Fiscal o de convenio.
PROGRAM A DE APOYO AL EMPLEO (PAE)		2012 - 2016	SERVICIO CIVIL Y COOPERATIVAS. MIN. DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL (MTEPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hombres y mujeres que se encuentren en situación de desempleo</li> <li>• Mayores de 18 años con o sin experiencia laboral.</li> <li>• Bachilleres, obreros, técnicos y profesionales</li> </ul>

# POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO JUVENIL. Breve evaluación

- Fueron **políticas de inserción laboral** con un fuerte componente de formación y capacitación laboral y la otorgación de subsidios a los empresarios que se beneficiaron con fuerza de trabajo barata.
- Las **acciones** fueron **insuficientes** para atender las necesidades de empleo de los jóvenes profesionales y no profesionales, menos para promover su calidad al crear empleos temporales y desprovistos de derechos laborales.
- La capacitación otorgada a los jóvenes no tienen la retribución esperada por las restricciones estructurales del mercado de trabajo para crear empleos de calidad.
- La inversión realizada en la capacitación de los jóvenes corren el riesgo de desvanecerse ante la falta de continuidad laboral y la inseguridad que les espera en el mercado de trabajo.

# POLÍTICAS MUNICIPALES DE EMPLEO JUVENIL: LA PAZ

- 1) **Mi primer empleo productivo (2007)**, para jóvenes con estudios superiores.
- 2) **Mi primer empleo como un derecho**, destinado a jóvenes en situación de calle o institucionalizados.
- Ambos programas se caracterizan por promover la inserción laboral de jóvenes en áreas de trabajo de la Alcaldía. Se suscriben contratos.
- La capacitación y experiencia laboral transcurre durante el trabajo.
- Lograron avanzar en la recontratación de los jóvenes participantes en más de 50%.
- Forman parte de la política de jóvenes de la Alcaldía.

# POLÍTICAS MUNICIPALES DE EMPLEO JUVENIL: LA PAZ

- 1) **Mi primer empleo productivo (2007)**, para jóvenes con estudios superiores.
- 2) **Mi primer empleo como un derecho**, destinado a jóvenes en situación de calle.
- 3) **Formación Técnica para Bachilleres**, para jóvenes de bajos ingresos de 17 a 25 años. Ofrece capacitación y prácticas laborales
- 4) **Escuela Taller Productiva**, para jóvenes de bajos ingresos de 17 a 35 años
- 5) **Escuela Taller Municipal**, para jóvenes de escasos recursos de 18 a 35 años
- 6) **Centro de Jóvenes y Empleo (CJE)**. Servicios de información orientación y asesoramiento laboral y para emprendimientos

# POLÍTICAS MUNICIPALES DE EMPLEO JUVENIL: LA PAZ

<b>Programas y proyectos municipales de empleo juvenil: La Paz</b>			
PROGRAMA	PERIODO DE EJECUCIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	POBLACIÓN OBJETIVO
FORMACIÓN TÉCNICA PARA BACHILLERES	2006 - 2015	UNIDAD DE FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO DE LA DIRECCIÓN DE COMPETITIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO DEPENDIENTE DE LA OFICINALÍA MAYOR DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DEL GAMLP	Hombres y mujeres bachilleres de 17 a 25 años de edad, de hogares de bajos recursos económicos.
ESCUELA TALLER PRODUCTIVA	2011 - 2015		Hombres y mujeres de 17 a 35 años de edad, de bajos recursos económicos y que alcanzaron mínimamente el segundo de secundaria.
ESCUELA TALLER MUNICIPAL	2014- vigente		Hombres y Mujeres, entre 18 y 35 años de edad, de familias con escasos recursos económicos, haber vencido el segundo curso de secundaria y estar poco calificados para cubrir la demanda del mercado. Jóvenes con ideas de negocios para la generación de nuevas microempresas.
CENTRO DE JOVENES Y EMPLEO (CJE)	2011 vigente		- Hombres y Mujeres entre 15 y 30 años, con ideas de negocio para la generación de nuevas microempresa o que buscan una fuente de empleo. - Estudiantes de colegios e institutos técnicos.
MI PRIMER EMPLEO PRODUCTIVO (MPEP)	2007 – vigente con una versión por año	DELEGACIÓN MUNICIPAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA JUVENTUD DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN DE GOBERNABILIDAD DEL GAMLP.	Hombres y mujeres de 20 a 30 años de edad, Técnicos superiores, egresados y profesionales universitarios, que no cuentan con experiencia laboral y que necesitan inserción laboral
MI PRIMER EMPLEO COMO UN DERECHO (MPED)	2012 – vigente con una versión por año		Jóvenes institucionalizados hombres y mujeres provenientes de un instituto o fundación que les ha brindado apoyo para su rehabilitación, que se encuentren en estado de pobreza y vulnerabilidad, entre los 18 a 28 años.

# POLÍTICAS MUNICIPALES DE EMPLEO JUVENIL: EL ALTO

- **Mi Primera Experiencia de Trabajo**, vigente hasta marzo de 2015.
- Para jóvenes bachilleres, egresados y titulados que cumplirán 3 meses de práctica laboral en reparticiones de la Alcaldía de El Alto.
- Fue ejecutado para cumplir con la ejecución presupuestaria de manera improvisada
- No forma parte de una política municipal de empleo o de jóvenes.

# POLÍTICAS MUNICIPALES DE EMPLEO JUVENIL: EL ALTO

Programas y proyectos municipales de empleo juvenil: El Alto				
PROGRA- MA		PERIODO EJECUCIÓN	ENTIDAD EJECUTORA	POBLACIÓN OBJETIVO
MI PRIMERA EXPERIEN CIA DE TRABAJO (MPET)		2014 Vigente	- DIRECCIÓN DE INVERSIÓN Y PROMOCIÓN DE EMPRENDIMIENTO EMPRESARIAL Y MICRO EMPRESARIAL DEL GAMEA	Hombres y mujeres de 18 a 24 años, bachilleres y profesionales.

# REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

1. Si bien los jóvenes fueron atendidos por las políticas laborales en los últimos 10 años, los programas y proyectos implementados fueron costosos, con baja cobertura y reducido impacto.
2. Casi todos los programas estuvieron orientados a la inserción laboral y la mejora de las condiciones de “empleabilidad” a través de la capacitación y formación laboral
3. Los programas nacionales beneficiaron en mayor medida a los empresarios quienes contaron con fuerza de trabajo subsidiada por el Estado y con recursos externos.
4. En general, las políticas de empleo juvenil fueron concebidas y ejecutadas sin un marco de políticas macroeconómicas, sectoriales y de políticas laborales de mayor alcance.

**MUCHAS GRACIAS**