

ildis

Políticas de empleo para grupos vulnerables

Genny Zúñiga Álvarez

Noviembre de 2011



ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

ildis

Políticas de empleo para grupos vulnerables

Genny Zúñiga Álvarez

Caracas, Noviembre 2011

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela
Heinrich Sassenfeld

Coordinador Institucional del documento
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Genny Zúñiga Álvarez

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,
siempre y cuando se mencione el nombre de su autora y la institución que
coordinó su elaboración.

Índice

Breve panorama demográfico, económico, social y laboral del país	1
Caracterización de la vulnerabilidad de los jóvenes	3
Caracterización de la vulnerabilidad femenina	6
Situación actual de las políticas de empleo en Venezuela	8
Propuesta de políticas públicas de empleo para grupos vulnerables	10
Consideraciones adicionales para la traducción de políticas en programas	17
Bibliografía	18

Breve panorama demográfico, económico, social y laboral del país

Lo primero que se debe comprender es el rol que cumplen las políticas de empleo tanto para el crecimiento económico como para el bienestar social de la población. En el contexto laboral, social, económico y demográfico del país, se requiere poner en práctica de manera simultánea y coordinada un conjunto de políticas de orden social y económico sostenidas a largo plazo que permita a los jóvenes iniciar una trayectoria laboral exitosa, a las mujeres insertarse más y mejor, que genere empleos de calidad, que promuevan el aprovechamiento de las ventajas del bono demográfico y con ello, generar los recursos a futuro necesarios para atender una población más envejecida.

Sin ánimos de simplificar la complejidad de lo que implica el contexto demográfico, social, económico y laboral del país, se hará una muy breve referencia a estos aspectos para contextualizar a los grupos vulnerables en materia laboral y las propuestas de políticas. En términos demográficos, el país se encuentra viviendo la coyuntura del bono demográfico¹, la cual tiene implicaciones en todos los ámbitos de planificación del país² pero con especial énfasis en lo laboral. Es el momento de maximizar el potencial productivo aprovechando el incremento de la oferta potencial de mano de obra, puesto que al mismo tiempo hay una reducción del gasto en educación y en salud producto de una menor demanda poblacional de jóvenes y un incremento apenas muy leve de la población adulta.

Uno de los elementos claves del aprovechamiento del bono demográfico es elevar el nivel de calificación de quienes están en edad de trabajar (Bloom y Williamson, 1998). El porcentaje de esta población que al menos alcanzó a culminar el bachillerato o la instrucción media, requisito mínimo para conseguir cualquier trabajo, para el año 2009 fue de 44% lo que significa que el 56% no alcanza la instrucción formal mínima.

Con relación a la pobreza, el país ha experimentado variaciones significativas. Utilizando el método de la línea de la pobreza³, a partir del año 2004 ocurre una reducción del porcentaje de personas y de hogares pobres; esta reducción está asociada con el incremento de los ingresos petroleros, por lo que no puede asumirse como logro

¹ Se trata de un período intermedio en la transición demográfica, en el cual el cambio en la fecundidad y en la mortalidad producen una disminución del peso relativo de los jóvenes (0 a 14 años), sólo un incremento leve de la población adulto mayor (65 y más), y, un mayor peso poblacional concentrado en edades laboralmente activas, o de las edades "maduras". Esta coyuntura tiene una temporalidad, se inició en el año 2003 y culminará en el 2045, momentos en que descendió y comenzará a aumentar la relación de dependencia demográfica. De manera que el país disfrutará 42 años de Bono, de los cuales nos restan 34 años.

² Tiene implicaciones importantes en el desarrollo y el bienestar de los países debido a que se trata de un escenario en el que debe maximizarse el potencial productivo gracias al incremento de la oferta potencial de mano de obra, mientras que puede darse una reducción del gasto en educación y salud producto de una menor demanda poblacional de jóvenes y un incremento apenas muy leve de la población adulta mayor. De manera que es el momento de tomar las medidas de política económica, social y de mercado laboral necesarias para el aprovechamiento de esta coyuntura.

³ Método que considera el ingreso per cápita del hogar y el monto de la canasta básica de alimentos y servicios para determinar los niveles de pobreza de la población. a. Pobres extremos: el ingreso per cápita no alcanza para cubrir la canasta básica de alimentos. b. Pobres no extremos: el ingreso per cápita del hogar cubre las necesidades de alimentación, pero no los servicios del hogar que se estima multiplicando por 2 el monto de la canasta de alimentos. c. No pobres: el ingreso per cápita del hogar supera el monto de la canasta de alimentos y servicios.

sostenible a largo plazo. En otras palabras, este descenso no necesariamente implica una mejora de las condiciones estructurales de vida de la población (medidas por NBI⁴).

Y es que el país en materia económica se encuentra en situación de estancamiento, inflación, des industrialización y excesivos controles y fiscalizaciones a la actividad económica privada. En este contexto el mercado laboral se encuentra en una situación difícil, puesto que la productividad interna ha disminuido a costa de los incrementos de las importaciones de gran cantidad de bienes para el país. Si bien el desempleo ha disminuido desde el año 2004, los jóvenes históricamente detentan el doble del desempleo nacional. Por otro lado, los niveles de informalidad siguen siendo preocupantes, más de 5 millones de trabajadores; la actividad económica se concentra en los sectores de menor productividad (comercio al detal y servicios sociales y personales) y buena parte de los trabajadores del sector formal de la economía trabajan en condiciones de precariedad (Zúñiga, 2011).

Este contexto adverso generalizado para la población, lógicamente tiene un impacto aún mayor en determinados conjuntos cuyas características particulares los convierten en **grupos de mayor vulnerabilidad**.

¿Quiénes son los grupos vulnerables y por qué?

Lo primero a identificar es qué características hacen a unos grupos más vulnerables que a otros. Básicamente la vulnerabilidad se presenta cuando los sujetos no tienen herramientas o "activos" con los cuales aprovechar las oportunidades que permitan mejorar y mantener sus condiciones de vida. Esos activos fundamentalmente son educación, habilidades, experiencia o acceso a capital (Weller, 2009).

En términos de mercado de trabajo, la ausencia de estos activos⁵ se ve reflejada a través de indicadores como el desempleo, la informalidad, bajos ingresos o ausencia de beneficios laborales básicos⁶.

Tomando en cuenta estos criterios, pueden considerarse como grupos vulnerables a los jóvenes entre 15 y 24 años y las mujeres de cualquier edad, ambos con bajos niveles educativos. Por supuesto que existen otros grupos vulnerables considerando características como la pobreza. Sin embargo, frente a la coyuntura actual del país en términos demográficos, en vista de que nos encontramos en pleno bono demográfico con una situación económica adversa y un mercado laboral debilitado, la consideración de los

⁴ Se fundamenta en la satisfacción de las siguientes necesidades básicas: 1. Condición estructural de la vivienda que satisfaga estándares mínimos de habitabilidad. 2. Hacinamiento: más de tres personas por cuarto para dormir. 3. Acceso a servicios básicos que aseguren niveles sanitarios adecuados. 4. Acceso a la educación básica, medido a través de niños entre 7 y 12 años que no van a la escuela. 5. Capacidad económica para asegurar niveles de consumo mínimos: Alta dependencia económica –más de tres personas dependientes de un miembro del hogar - y jefe de hogar con escolaridad menor a tercer grado. Si bien, este indicador también ha mostrado un descenso, no resulta tan marcado como el experimentado utilizando el método de la línea de pobreza.

⁵ Si bien en los problemas del mercado laboral tienen mucha importancia las características o dificultades del recurso humano, no puede dejarse de lado que la estructura social y económica es la que brinda las oportunidades y si ésta es deficiente o tiene problemas graves de funcionamiento, la vulnerabilidad de estos grupos se intensifica.

⁶ Desde la perspectiva de la estructura económica, un mercado laboral segmentado en unas pocas actividades económicas reconocidas como de baja productividad son la muestra de las dificultades que existen para dinamizar, o estimular la economía y así diversificar las actividades económicas.

jóvenes y las mujeres constituye una estrategia acertada para el real aprovechamiento de esta coyuntura.

Los jóvenes típicamente tienen una tasa de desempleo que duplica el promedio nacional y tienen peores ingresos que el resto de los trabajadores del país. Unas condiciones adversas marcan de forma muy determinante el ya accidentado inicio de la trayectoria laboral y en consecuencia el futuro de este grupo como población productiva. Hay situaciones aún más extremas como la de los jóvenes que no estudian pero tampoco trabajan, o los que trabajan habiendo acumulado pocos años de escolaridad estando ya retirados del sistema educativo.

Las mujeres continúan con grandes diferencias en su inserción laboral en cuanto a puestos de responsabilidad y salarios (Orlando y Zúñiga, 2001), mucho más si éstas provienen de hogares de bajos ingresos y tienen bajo nivel educativo. Si a ello se suma que son las mujeres quienes tienen la responsabilidad del cuidado de la familia debido a su inherente condición de género, resulta costoso lograr conciliar el empleo fuera del hogar con las tareas reproductivas (dentro del hogar). Por ello es fundamental que el Estado garantice una mínima accesibilidad a servicios que faciliten el cuidado tanto de niños como de adultos mayores en condición de dependencia.

Por último, el aprovechamiento de la coyuntura demográfica puede venir por la focalización de políticas en estos grupos, debido a que las mujeres son objetivamente un gran contingente de oferta de mano de obra de reserva (sólo el 50% de las mujeres de 15 y más años son parte de la Población Económicamente Activa), mientras que los jóvenes de hoy, constituirán la masa laboral en unos pocos años, etapa en la que se necesitan mayores niveles de productividad para generar el ahorro y la inversión necesaria para mejorar y garantizar mejores condiciones de vida para ellos y para el resto de la población venezolana.

Caracterización de la vulnerabilidad de los jóvenes⁷

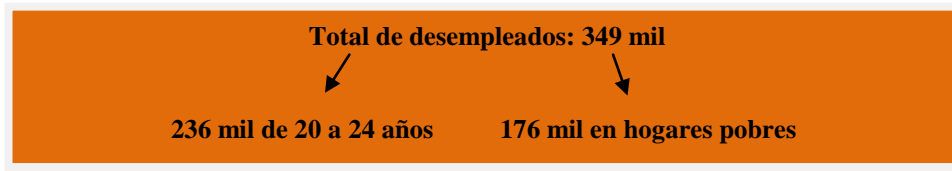
A continuación se caracterizará de manera muy específica las principales condiciones que convierten a la población joven en vulnerable y por lo tanto sujeto de políticas orientadas a mejorar su condición.

El desempleo juvenil

La tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años alcanza el 15% del total de jóvenes de ese grupo económicamente activos. En términos absolutos representan más de 349 mil jóvenes que buscan empleo y no lo obtienen. Por grupos de edad son los más jóvenes los que tienen más dificultades, 16,8% entre los 15 y 19 años (113 mil adolescentes) y 14,4 % entre los 20 y los 24 años (236 mil). El desempleo es más alto entre las mujeres, (18%, casi 141 mil) mientras que los hombres superan los 208 mil desempleados con una tasa del 14%.

De este total de desempleados existe otro grupo de interés para las políticas públicas. Se trata de los jóvenes que viven en hogares en condición de pobreza y que buscan empleo sin éxito. La tasa de desempleo de este grupo alcanza el 24% y representan un poco más de 176 mil jóvenes en esta condición.

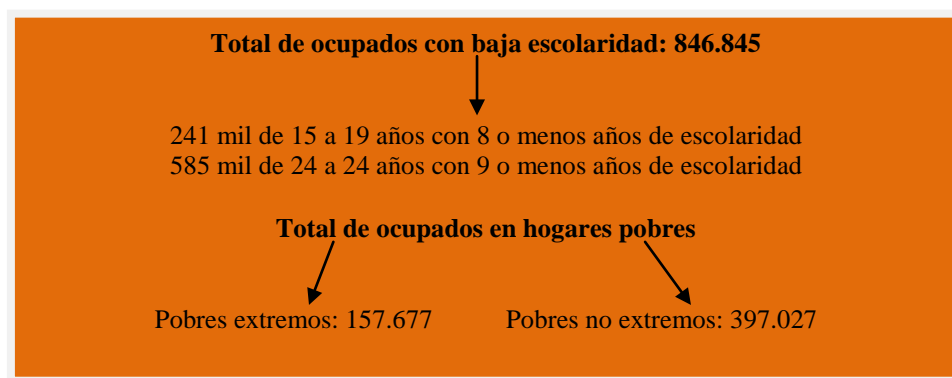
⁷ Los datos para la identificación de la vulnerabilidad de jóvenes y mujeres provienen de procesamientos especiales hechos por la autora de la base de datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al primer semestre del año 2009 por ser el último año disponible.



La inserción juvenil

Del total de jóvenes que se ofrecen como oferta de mano de obra (más de 2,3 millones) el 85% se encuentra ocupado en alguna actividad económica. Como se afirmó con anterioridad, la vulnerabilidad viene por la vía de la capacitación, aspecto que aquí se evidenciará a través de los años de escolaridad alcanzados. El total de jóvenes sólo alcanza en promedio 9,4 años de estudio, lo que significa que solamente terminan la educación básica y no culminan la educación media, lo cual implicaría acumular al menos 11 años de escolaridad. Este promedio evidentemente se ve afectado por el grupo de menor edad, puesto que muchos quizás aún estén estudiando o además, por aquellos que se retiraron del sistema educativo antes de terminar. De hecho, el promedio de escolaridad de estos adolescentes es de 8 años, mientras que el de los mayores es casi 10. Sin embargo, lo que aquí interesa conocer es cuántos jóvenes se ubican por debajo de estos promedios. En el caso de los adolescentes con 8 o menos años de escolaridad, hablamos de 241 mil setecientos y para los de 20 a 24 años (con 10 o menos años de escolaridad) superan los 585 mil jóvenes.

El total de jóvenes con dificultades desde la perspectiva de la pobreza alcanzan los 554 mil setecientos. De ellos, 157 viven en hogares cuyos ingresos no superan el costo de la canasta básica de alimentos, mientras que en los hogares de 397 jóvenes si la cubren, pero los ingresos no alcanzan para solventar otros gastos relacionados con los servicios del hogar.



Los jóvenes se concentran fundamentalmente en el sector privado (57%), y el 13% en el público. Sin embargo, en este punto la atención debe centrarse en los trabajadores por cuenta propia que alcanzan los 423 mil jóvenes (21% del total de ocupados). Este grupo resulta de especial interés puesto que muy probablemente egresan o abandonan la educación en busca de un empleo asalariado y al no encontrarlo asumen el emprendimiento como una opción residual. De manera que se convierten en un grupo semilla para llevar adelante programas donde este emprendimiento “por necesidad” se convierta en una verdadera oportunidad económica sostenible. Así mismo es necesario

incorporar en este grupo a los más de 868 mil jóvenes que se ubican en el sector informal de la economía (44,3% del total de jóvenes ocupados).

Total de trabajadores por cuenta propia: 423.285
Total de ocupados en el sector informal: 868.078

Tal como se explicó en páginas anteriores, la actividad económica del país se ha visto seriamente mermada en los últimos años y reflejo de ello es la forma como se distribuye la población en las diferentes ramas de actividad económica. Los jóvenes básicamente trabajan en el sector comercio y servicios. De los más de 553 mil jóvenes del sector comercio, el 76,7% (424.152) lo hacen en negocios "al detal", mientras que de los 490 mil de los servicios, bastante más de 146 mil (29,9%) lo hacen en los servicios domésticos y personales. Como es conocido se trata de sectores de baja productividad y con una clara tendencia a generar empleos en condiciones de precariedad⁸ lo que se refleja a su vez en bajos salarios y cobertura de beneficios mínimos laborales. El 51% de los jóvenes ocupados (casi un millón de jóvenes devengan un salario inferior al sueldo mínimo⁹, mientras que el 41% (803 mil) no superaban dos salarios mínimos. Así mismo, el 54%, 51% y 52% reciben utilidades, vacaciones y prestaciones sociales respectivamente, lo que significa que casi la mitad de estos empleados no lo recibe. De manera que se trata de jóvenes que no se encuentran en actividades productivas y que además por la vía del salario y de los beneficios se encuentran en empleos con condiciones poco favorables.

Total de trabajadores jóvenes en sectores de baja productividad: 1.043.875

Mapa situacional de los jóvenes

Una forma de evaluar el vínculo social que tienen los jóvenes con dos de los ámbitos más importantes de la vida pública es a través de la identificación de la pertenencia o no al mundo del empleo y de la educación formal. A esta identificación en adelante le llamaremos "mapa situacional de los jóvenes"¹⁰.

En principio, el propósito sería lograr la mayor permanencia posible en el sistema educativo, retardando la participación en el mercado laboral hasta alcanzar una mayor calificación técnica o profesional. Lo ideal es que la mayoría de éstos jóvenes se encuentren estudiando y de hecho, de más de 3.7 millones de jóvenes entre 15 y 21 años, el 53,8% se encuentra sólo estudiando. Un porcentaje bajo, el 9,8% (356.450 en total) trabajan y estudian. Sin embargo, lo que resulta preocupante es que el 19,4% de jóvenes están excluidos del sistema educativo y ya están en la actividad laboral (707.381 jóvenes) mientras que, aún más grave, más de 619 mil se encuentran sin ningún tipo de vínculo social (17%). A ello debemos sumarle que en ambos grupos, el promedio de años de escolaridad es de 8 años, es decir, solamente alcanzaron a culminar el segundo año de bachillerato.

⁸ Para un mayor detalle sobre la precariedad del empleo ver: Genny Zúñiga, "La precariedad del empleo en Venezuela", 2001, ediciones ACPES, Instituto de investigaciones económicas y sociales. UCAB, Caracas.

⁹ Para 2009 el salario mínimo era de 967 bolívares fuertes.

¹⁰ La Encuesta de hogares por muestreo limita la información sobre la asistencia a un centro educativo hasta los 21 años, de manera que este apartado se ve obligado a hacer el análisis para la población entre 15 y 21 años.

Caracterización de la vulnerabilidad femenina

Las condiciones desventajosas de las mujeres en el mercado laboral son bien conocidas a pesar de la mejora de sus niveles educativos. Sin embargo, son un grupo de población que ha ganado terreno en el mundo laboral, tendencia que se mantendrá en el tiempo.

La situación de las mujeres en la fuerza de trabajo

Si bien el aumento de la **participación femenina** es uno de los cambios más importantes del mercado laboral en las últimas décadas, es necesario destacar que una parte de este aumento puede responder a las situaciones de crisis económicas que ha vivido el país. De hecho, la tasa de participación femenina experimentó un crecimiento importante a partir de la década de los años ochenta, momento en que el país comienza a sentir los efectos de los desequilibrios ocurridos desde finales de los años setenta. A partir de ese momento, los períodos de crisis como los ocurridos entre 1994 y 1996 con la crisis financiera por ejemplo, hace que mujeres (normalmente de mayor edad y jóvenes) que habitualmente están en el hogar salgan al mercado laboral para tratar de paliar el deterioro del ingreso de los hogares. Para el 2009, el 22% (casi 280 mil mujeres) mayores de 60 años se ofrecen como oferta de mano de obra con el agravante de que el promedio de años de escolaridad acumulado por éstas no alcanza a la culminación de la educación primaria (5,7 años).

El **desempleo femenino**, a diferencia de las tendencias pasadas en las que superaba ampliamente al de los hombres, en la actualidad se ubica muy cerca de sus pares (8%). La tasa de desempleo total ha experimentado disminuciones importantes desde el año 2004; sin embargo, al mismo tiempo ha aumentado de forma importante la población inactiva. De manera que dicha reducción no responde exclusivamente al aumento en la creación de nuevos empleos como consecuencia de la expansión del mercado de trabajo, sino que una mayor inactividad ha contribuido a minimizar la presión sobre la demanda de empleo.

Quienes se desplazan hacia la **inactividad** son básicamente mujeres. En total, la población inactiva supera los 4.8 millones de mujeres y éstas básicamente se declaran en los "quehaceres del hogar". Entre las inactivas el porcentaje de quienes viven en hogares pobres alcanza el 45%, 2.1 millones de mujeres. De éstas 862 mil viven en hogares con pobreza extrema, mientras que las pobres no extremas superan el millón trescientos mil.

Por su parte, en cuanto a los activos educativos de estas mujeres tenemos que en promedio apenas acumulan 8 años de escolaridad. El total de mujeres que alcanzan este promedio y se encuentran por debajo de él es de más de 2.2 millones, mientras que si viven en hogares pobres, el promedio de escolaridad baja a 7,6 y el total de mujeres por debajo de dicho promedio supera las 990 mil.

Mujeres de 60 y más años trabajando o buscando empleo con baja escolaridad: 2.79.839
Mujeres económicamente inactivas en hogares pobres: 2.178.304
Mujeres económicamente inactivas en hogares pobres y con baja escolaridad: 990.496

Los **niveles de ocupación** son relativamente altos para todas las edades (sobre el 80%), sin embargo, debido a las particularidades de género, es necesario apuntar hacia aspectos muy específicos en la condición de las ocupadas que las convierten en grupos de atención. Una de esas especificidades es la identificación como jefa dentro del hogar cuando además éstas se declaran en una situación conyugal donde no existe el soporte de la

pareja¹¹. Del total de mujeres que trabajan, el 29% (más de 1.3 millones) son jefas de hogar y de ellas, el 74% (981 mil) viven unidas o casadas sin cónyuge, separadas, divorciadas, viudas o solteras. Se trata de mujeres que seguramente deben enfrentar las adversidades económicas de sus hogares. Para afinar aún más la medida, casi el 37% de ellas (alrededor de 360 mil) conviven en hogares donde al menos hay un niño de 7 o menos años, lo que se traduce muy probablemente en necesidades de atención y/o responsabilidades dentro y fuera del hogar.

Mujeres ocupadas jefas de hogar: 1.325.418
Mujeres ocupadas, jefas sin soporte de pareja: 981.077
Mujeres ocupadas, jefas, sin soporte de pareja, que viven con al menos un niño de 7 o menos años: 358.817

Características de las mujeres que trabajan

La estructura productiva del país históricamente se ha concentrado en el sector terciario, y se ha debilitado a raíz del proceso de des industrialización ocurrido en los últimos años (Vera, 2009). Este debilitamiento intensificó la terciarización de la estructura ocupacional y lo desvinculó del sector secundario, pues la mayoría de los productos e insumos del país se importan. Las mujeres no escapan a esta situación y el 79% (más de 3.7 millones) se concentran en el comercio -fundamentalmente en el comercio al detal (79%)- y los servicios -servicio doméstico (21%)-. Estos sectores son básicamente de baja productividad lo cual a su vez es consecuencia de una economía con serias restricciones de carácter estructural para el crecimiento económico sostenible y para la generación de empleos de calidad.

Mujeres ocupadas en el comercio al detal: 1.166.971
Mujeres ocupadas en el servicio doméstico: 469.781

La mayor parte de estas mujeres trabajan en el sector privado y público, más de 1.4 millones son trabajadoras por cuenta propia y de ellas el 97% pertenecen al sector informal de la economía, ocupaciones a las que se asocian muy altos niveles de precariedad. Adicionalmente en este grupo la escolaridad promedio no alcanza el bachillerato (7,8 años), el 60% se encuentra en edades de mayor productividad y responsabilidades familiares (825 mil mujeres entre 25 y 49 años) y el 35% viven en hogares pobres (489 mil).

Mujeres trabajadoras por cuenta propia: 1.436.144
Trabajadoras por cuenta propia informales: 1.386.184

Con 7,8 años de escolaridad promedio
825.427 entre 25 y 49 años
489.967 en hogares pobres

¹¹ La jefatura del hogar en las encuestas de hogares se refiere a la persona identificada dentro del hogar no solamente como responsable de los gastos económicos del mismo. También se consideran a las personas con autoridad o de mayor edad. Por ello, para estos propósitos, resulta apropiado considerar la jefatura junto a una situación conyugal donde no exista el soporte de la pareja, como las casadas o unidas sin cónyuge residentes, separadas, divorciadas, viudas o solteras.

Situación actual de las políticas de empleo en Venezuela

En Venezuela la política laboral se ha implementado de manera específica e independiente de la política económica, por lo que las deficiencias de la segunda se ven finalmente reflejadas en la primera. Esto explica el por qué las políticas laborales no se traducen en la mayoría de los casos en programas concretos.

Es por ello que los planes de empleo normalmente no superan el nivel macro de la planificación de los planes de la nación y, en consecuencia, no pasan de un intento por controlar la demanda agregada de bienes y servicios con aumentos de la inversión pública y ampliación de la oferta de empleo público.

Una revisión un poco más detallada de las políticas de empleo adoptadas en el país, permitiría clasificarlas en:

- Políticas que intentan mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo con la promoción de servicios de empleo adscritos al ministerio del trabajo.
- Medidas orientadas al fortalecimiento de la oferta de mano de obra a través de la capacitación.
- Políticas orientadas a facilitar una mejor inserción de la oferta de mano de obra en actividades productivas; es aquí donde entran los grupos definidos como vulnerables anteriormente: jóvenes y mujeres.

Políticas de empleo desde 1998

Ya desde la propuesta electoral del actual presidente, la política de empleo no puede catalogarse como "prioritaria". Sin embargo, desde los primeros años de gobierno se implementaron un conjunto de programas que promovían el empleo temporal que intentaban paliar las altas tasas de desempleo de esos años (alrededor del 14 y 15% entre 1999 y el 2002 lo que se traducía en 1.4 a 1.7 millones de desocupados), tasa que no fue impactada por estos intentos. En esta administración se ha priorizado la autogeneración de empleo, pero no el empleo productivo ni políticas para el empleo asalariado. Esto a su vez se alinea con una política económica orientada a la estatización, a la profundización del modelo económico sustentado en la renta petrolera y a la limitación de las iniciativas privadas. Esta orientación de políticas se enmarca dentro del tercer tipo de medidas "orientadas a facilitar la inserción de la oferta de mano de obra" y en algunos casos de capacitación.

Una muestra de esta tendencia es la creación de un gran número de entidades para el otorgamiento de microcréditos, así como de capacitación y de emprendimiento: Fondo de desarrollo microfinanciamiento (FONDEMI); Banco del Pueblo Soberano; Programa "Monta tu Negocio"; Programa "Fábrica de Fábricas"; Programa avanzado de capacitación para el desarrollo de tecnología de negocios; Programa Plan Zamora; Misión Piar y Misión Vuelvan Caras.

Además de la promoción del autoempleo, de los microempresarios y de cooperativas, entre los intentos de mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra se encuentra el decreto de Inamovilidad Laboral implementado desde el año 2002 que prohíbe despedir trabajadores con salarios relativamente bajos. Adicionalmente, el número de entes que fiscalizan la actuación del sector privado aumentó de forma sorprendente desde el año 2009; de 15 se pasó a 37 entes fiscalizadores.

Por otro lado, la legislación también ha aumentado con las siguientes leyes: Ley de Cooperativas (2001); Ley de Control de Precios (2003); Ley de Control de Cambio (2003);

Reforma a la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT 2004); exigencia a las empresas de la Solvencia Laboral (2005); Ley de Reconversión Industrial (2005); Ley de los Consejos Comunales (2005); Reforma a la Ley Orgánica del Trabajo (LOT, aún en discusión) y; Ley de Propiedad Social (2009).

Por supuesto, a esto último hay que agregar las políticas de empleo del Proyecto Nacional "Simón Bolívar" Primer Plan Socialista (PPS): Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, que se evidencian en las directrices y objetivos recogidos bajo el título "Modelo Productivo Socialista". Bajo este apartado, se recoge lo siguiente:

"La producción en la búsqueda de lograr trabajo con significado se orientará hacia la eliminación de la división social del trabajo, de su estructura jerárquica actual y a la eliminación de la disyuntiva entre satisfacción de necesidad y producción de riqueza." Para ello "el modelo productivo socialista estará conformado básicamente por empresas de producción social. En las cuales no existen privilegios asociados a la posición jerárquica". En el plan se expresa que se espera que estas empresas sustituyan a las empresas privadas en un mediano plazo.

Los objetivos de lo expresado en este plan son reducir el desempleo, la informalidad, favorecer la creación de redes de economía social, promover el incremento de la productividad y apoyar a la pequeña y la mediana empresa.

Sin embargo, estas políticas y directrices tienen fundamentalmente un carácter reivindicativo que si bien intentan generar empleo, los datos indican que tienen efectos poco contundentes, debido a que los trabajadores en cooperativas y en sociedades de personas no representan un porcentaje sustancial del total de ocupados del país, al contrario del sector privado de la economía. Para el 2009, 193 mil personas trabajaban en cooperativas (1,6%) y 580 mil en sociedades de personas (5%), mientras que 4.6 millones lo hacían en el sector privado (40%).

Otra de las políticas de mercado de trabajo implementadas por el gobierno nacional desde 1999 y que ha sido decretado sistemáticamente cada año en la conmemoración del día del trabajador, es el incremento del salario mínimo. Se trata de políticas reivindicativas, pero que normalmente no están asociadas a los niveles de productividad del trabajador. Si bien intentan ser medidas inspiradas en la justicia social, en la realidad no están ajustadas a los índices de inflación; adicionalmente no están acompañadas de políticas que realmente aumenten los niveles de productividad y, por ende, la demanda agregada. En consecuencia, el efecto real y contradictorio es un incremento de la inflación en la medida en que los empresarios lo compensan con incremento de los costos, en vista de que además, no pueden reducir la contratación de trabajadores por las restricciones impuestas por la inamovilidad laboral.

Esta medida intenta mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores, pero si no se planifica de manera conjunta con otras políticas de mercado de trabajo, y a su vez en conjunción con políticas económicas, termina generando una mayor distorsión del funcionamiento del mercado de trabajo.

Hasta el momento la política laboral que se ha implementado tiene básicamente objetivos socio-políticos que no han redundado en la creación de empleos productivos, que no han tenido un impacto destacado en la disminución del desempleo y que han ensanchado la nómina del Estado.

Por otro lado, estas políticas no se han orientado de forma explícita a atender la situación de jóvenes y de mujeres, más allá de que de forma tangencial estos grupos se puedan ver beneficiados con alguno de los programas. De manera que, más allá de lo ya establecido

en la LOT, orientado específicamente a proteger a la situación de la mujer, desde el Estado no hay políticas, programas o medidas que atiendan las especificidades de esta población.

Propuesta de políticas públicas de empleo para grupos vulnerables

Como se afirmó anteriormente, la sostenibilidad de cualquier política de empleo, depende de condiciones estructurales favorables y eso no excluye a las políticas para grupos específico como los jóvenes y las mujeres.

Antes de hacer propuestas específicas es necesario distinguir entre políticas de empleo donde el Estado interviene directamente en la generación de empleos e intervenciones indirectas que tienen efectos sobre el volumen de la población y la manipulación de la demanda agregada, lo que incluye también políticas económicas. Adicionalmente es necesario también hacer una distinción de los actores involucrados. El Estado debe ser el protagonista de las intervenciones indirectas, mientras que en las directas han de ser asumidas por actores diversos, públicos, privados y de la sociedad civil.

Las políticas indirectas, que incluyen políticas económicas y normativas, deben promover transformaciones que cambien o refuercen el modelo de crecimiento y promuevan el aumento de la producción de bienes y servicios- y por lo tanto el consumo privado y el ingreso real-, a través de la promoción de inversión pública y privada, la baja en las tasas de interés y las facilidades de crédito que aumenten la demanda de trabajo.

Por su parte, las políticas directas influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo e incluyen medidas como las remuneraciones, la cobertura de la seguridad social y la construcción de oportunidades de inserción para grupos específicos.

Pese a que en el presente documento se tratarán específicamente políticas para grupos vulnerables, lo cual entra en la categoría de políticas directas orientadas a la construcción de oportunidades de inserción, es necesario dejar claro que sin un cambio en la orientación económica que tenga un impacto en el modelo de crecimiento del país, las políticas de mercado no tendrán el impacto esperado.

Si bien a corto plazo es necesario tomar medidas urgentes, dadas las dificultades que presentan los jóvenes y las mujeres en materia laboral, es necesario que estas políticas no sean meramente asistencialistas, es decir, que no generen empleos a corto plazo pero sin protección, sin estabilidad y con bajos salarios. Éstas deben articularse con políticas sociales, económicas y laborales que permitan la creación de empleos de calidad.

Las políticas directas para construcción de oportunidades de inserción pueden clasificarse en tres grupos: **Políticas de Capacitación, Políticas de Inserción y Políticas de Intermediación** que si bien se diferencian de esta forma por un asunto de orden, ello no significa que se trate de políticas independientes o sin interrelación entre ellas. Es por ello que la aplicación de éstas a través de programas específicos debe hacerse de forma coordinada para obtener los resultados deseados. Por otro lado, dada la situación de determinados grupos, en la especificación de cada tipo de políticas es posible identificar cuáles son a **corto plazo** y cuales a **mediano plazo**. La consideración de corto o mediano plazo también viene por la vía de la identificación de políticas indirectas necesarias para que las políticas de mercado tengan asidero.

Las políticas de promoción, inserción y capacitación laboral de los jóvenes se orientan, en general, a fortalecer la empleabilidad a través de la dotación de calificaciones, competencias y capital necesarios para que puedan encontrar trabajo o generar sus

propias fuentes de trabajo. En este contexto, las políticas educativas y de formación se convierten en los cimientos del proceso de ampliación de oportunidades y sobre todo una de las medidas efectivas para contrarrestar la exclusión y la inequidad.

Lo que se busca con estas políticas es lograr la empleabilidad, es decir, lograr que el sujeto (jóvenes y mujeres) tenga la capacidad de encontrar trabajo, de mantenerlo e incluso de cambiarlo, incluyendo además la destreza de generar autoempleo en condiciones favorables. Ello se traduce para las empresas en la posibilidad de contar con trabajadores con capacidades que les permitan adaptarse a cambios para incrementar la productividad y la competitividad.

Políticas de capacitación

Las políticas de capacitación deben considerar las particularidades de los diferentes tipos de vulnerabilidad. Por el lado de los sujetos, tienen que distinguir entre quienes viven en condición de pobreza, aquellos que acumularon pocos años de escolaridad, los que se encuentran excluidos de los principales vínculos sociales y quienes tienen dificultades en términos de responsabilidades en el hogar de pertenencia. Por su parte, los objetivos de las políticas deben cubrir aspectos como la mejora de las competencias, la capacitación en oficios, la formación para el trabajo, el fortalecimiento de capacidades y nivelación de estudios. A continuación se explican con mayor detalle dichas políticas.

Políticas para la formación en oficios

Se trata de políticas que buscan aumentar las probabilidades de que los jóvenes que se encuentran excluidos del ámbito laboral y educativo encuentren empleo. Debido a las características de la población (jóvenes que no estudian y no trabajan) se trata de políticas a **corto plazo**. Estas políticas deberían proporcionar a los jóvenes las destrezas para desarrollarse en un oficio y emprender una trayectoria laboral. Por el tipo de población, estas medidas deberían considerar, además, subsidios que posibiliten la movilización de estos jóvenes y la adquisición de las herramientas necesarias para realizar las actividades. Debido a que se desarrollarán en un trabajo independiente, la capacitación debería considerar además asistencia técnica administrativa para el desarrollo de dicha actividad.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política para la formación en oficios	Jóvenes excluidos de la educación y del empleo	Capacitación en oficios con subsidios para la movilización y la adquisición de herramientas. Asistencia técnica para el desarrollo de actividades independientes	Corto plazo

Políticas de capacitación para el trabajo

Uno de los principales problemas en materia laboral, está representado en la escasa escolaridad alcanzada por la población en edad de trabajar. En ese sentido los jóvenes con bajo nivel escolar y fuera del sistema educativo, deben constituir una prioridad. Las políticas de capacitación para el trabajo deben orientarse tanto a la formación como al apoyo para la inserción de los jóvenes en un **corto plazo**. Para lograr que este tipo de políticas sean efectivas se requiere el apoyo de diversas instituciones que no sólo trabajen en el proceso de capacitación, sino también que exista la posibilidad de que

tengan un acompañamiento (una especie de tutoría) con la finalidad de lograr el éxito tanto en la inserción como en el inicio de su futura trayectoria laboral. Este acompañamiento debe ocurrir en un período de práctica laboral.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política para la capacitación para el trabajo	Jóvenes con bajos niveles educativos y retirados del sistema escolar.	Capacitación y acompañamiento para la inserción y trayectoria laboral con prácticas laborales exitosas.	Corto plazo

Políticas de becas para jóvenes desempleados

Los jóvenes desempleados normalmente viven en hogares con condiciones socioeconómicas desfavorables, razón por la que salen al mercado de trabajo como una forma de complementar el ingreso familiar ya deteriorado. Para este grupo que busca empleo (cesantes y por primera vez) resultan necesarias políticas que mejoren sus competencias laborales y así se les facilite el acceso a un empleo productivo. El mejoramiento de capacidades debe realizarse por medio de becas para recibir cursos de corta duración (meses), y por tratarse de jóvenes con condiciones adversas, estas políticas deberían contemplar además un bono para garantizar la movilización y un subsidio para garantizar la compra de insumos y/o herramientas necesarias para el desarrollo de la actividad. Estas transferencias monetarias deben ser condicionadas, pero son fundamentales para que los jóvenes pertenecientes a hogares pobres eviten insertarse en empleos precarios dejando de lado un proceso educativo y de capacitación. Estas políticas de capacitación de corta duración para emplear de forma rápida a jóvenes desocupados pueden llevarse a cabo en el **corto plazo**, siempre que, como se advierte en páginas anteriores, de forma simultánea se tomen las medidas económicas necesarias para modificar la demanda (generar empleos productivos).

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de becas para jóvenes desempleados	Jóvenes cesantes o buscando trabajo por primera vez.	Otorgamiento de becas para una rápida capacitación acompañado de medidas (bono de movilización y subsidios para herramientas e insumos) que garanticen la puesta en práctica de la actividad productiva.	Corto plazo

Políticas de empleabilidad para mujeres jefas de hogar

Como se evidenció en páginas anteriores existe un grupo de mujeres trabajadoras nada despreciable que son jefas de hogar, que no tienen soporte de pareja en el hogar y que conviven con ellas niños de 7 o menos años. Esta situación requiere políticas que mejoren su empleabilidad y por lo tanto sus condiciones laborales a través de un apoyo de carácter integral. De manera que estas medidas deberían incluir: a. Orientación para la identificación de nichos de mercados en los cuales estas mujeres puedan capacitarse; b. Capacitación laboral amplia que incluya oficios, nivelación educativa, capacitación técnica e incluso facilidad de acceso a microcréditos. El objetivo es que estas mujeres tengan la opción de desempeñarse como dependientes o trabajadoras independientes. Si bien este tipo de políticas integrales requieren un buen tiempo para su traducción en programas coherentes y coordinados, su ejecución debe plantearse en un **corto plazo**.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de empleabilidad para las jefas de hogar	Trabajadoras jefas de hogar, sin soporte de pareja conviviendo en hogares con niños de 7 o menos años.	Orientación en empleabilidad, capacitación, nivelación educativa, formación técnica y acceso a microcréditos.	Corto plazo

Políticas de capacitación para el emprendimiento femenino

Un buen grupo de mujeres trabajadoras lo hacen bajo la modalidad de cuenta propia; por supuesto, en este grupo, la informalidad es lo que predomina en situaciones de bajos niveles educativos y en buena parte en hogares en condición de pobreza. El objetivo de estas políticas se orienta a promover el emprendimiento, medida que contribuiría a formalizar de forma paulatina el sector informal de la economía. Para ello es necesario identificar las áreas de trabajo establecidas para su reforzamiento o bien para proponer otras más adecuadas. La capacitación de estas mujeres se desarrollaría en función de las necesidades del negocio a desarrollar, lo que incluye asesoría técnica, legal y administrativa, conocimientos básicos sobre el mercado y sobre las operaciones básicas. Estas políticas igualmente deberían considerar apoyos destinados a facilitar la movilización y la adquisición de insumos y materiales para el desarrollo del emprendimiento.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de capacitación para el emprendimiento o femenino	Trabajadoras por cuenta propia con baja escolaridad en hogares pobres.	Información y capacitación técnica, legal y administrativa para el desarrollo de negocios.	Corto plazo

Políticas de certificación de competencias

Un número importante de jóvenes de contextos desfavorables que hayan culminado al menos el bachillerato pueden ser introducidos en el manejo de herramientas de información y comunicación (TICs), así como ser objeto de capacitación técnica en otras áreas de desarrollo relacionadas con una política de diversificación económica. El objetivo es capacitar a jóvenes en el uso de herramientas informáticas y técnicas que permitan otorgarle una acreditación para desarrollarse en áreas de trabajo que se relacionen con actividades productivas. Para ello se requiere del concierto de políticas económicas orientadas hacia un modelo de desarrollo productivo y diversificado, y sociales, para la ampliación de la educación técnica y su vinculación con el sector privado, razón por la cual se trata de una política de **mediano plazo**.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de certificación de competencias	Jóvenes que al menos hayan culminado el bachillerato.	Capacitación y acreditación en herramientas informáticas y técnicas diversas.	Mediano plazo

Políticas de inserción

Las políticas de inserción, al igual que las de capacitación, tienen un objetivo explícitamente estratégico para el desarrollo en la medida que apuntan a mitigar el impacto de los problemas de funcionamiento del mercado laboral como el desempleo y la precariedad de las ocupaciones. Si bien las políticas de capacitación son también políticas de inserción, en este punto se debe hacer la distinción de las políticas de formación puesto que se intenta especificar aquellas destinadas a la generación de empleo, es decir, que se asegure la reinserción de trabajadores desempleados asumiendo en algunos casos que estas políticas se traduzcan en programas de emergencia.

Políticas de inserción de jóvenes en riesgo social

Se trata de políticas dirigidas a jóvenes desempleados que además se encuentran en situación de riesgo por vivir en condiciones de pobreza. El objetivo de estas políticas debe orientarse a promover la contratación de esta oferta de mano de obra en las empresas a través de bonificaciones. Estas políticas pueden verse traducidas en programas que aporten recursos (monto único) para la capacitación de estos trabajadores, y que estimulen la inserción (y en muchos casos al primer empleo) de los jóvenes, contribuyendo a visualizar una perspectiva de trayectoria laboral y a romper la muralla que implica la falta de experiencias para los jóvenes que buscan un trabajo por primera vez. En vista de la premura que requiere la aplicación de este tipo de políticas considerando las condiciones del mercado de trabajo y del recurso humano en la actual coyuntura demográfica, estas deben considerarse de **corto plazo**.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de inserción de jóvenes en riesgo social	Jóvenes desempleados en condiciones de pobreza.	Promoción de la contratación de mano de obra a través de bonificaciones.	Corto plazo

Políticas de contratación de aprendices

Se trata de políticas dirigidas a jóvenes que hayan terminado su educación media o a punto de culminarla¹² para ser incorporados en empresas que les permita iniciar una trayectoria laboral exitosa. Estas políticas deben promover programas que estimulen la contratación de estos aprendices, por ejemplo, con bonificaciones para los casos en que los jóvenes se mantengan en el puesto de trabajo durante al menos 6 meses y/o reducciones tributarias para las empresas que además asuman la capacitación en el proceso de aprendizaje.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Políticas de contratación de aprendices	Jóvenes que hayan culminado o estén por culminar la educación media.	Promoción de la contratación de aprendices y de su formación ocupacional.	Corto plazo

Políticas de empleabilidad como del soporte del trabajo productivo

Como es conocido, el país tiene una legislación laboral bastante aceptable que protege a la mujer trabajadora; sin embargo, en la práctica, la conciliación entre el trabajo reproductivo (dentro del hogar) y el trabajo productivo (remunerado fuera del hogar) resulta difícil y, en algunos casos, imposible de sostener. En este contexto las políticas de empleabilidad como soporte del trabajo productivo se convierten en un apoyo fundamental, a la vez que se logra la empleabilidad de un grupo importante de mujeres con graves dificultades de inserción. Básicamente estas políticas se orientan a ocupar mujeres para apoyar el trabajo de otras mujeres. En el diagnóstico previo se identificaron dos grupos de mujeres que, por sus particularidades, su inserción laboral resulta más difícil. Se trata de las mujeres que aún trabajan o buscan empleo y tienen más de 60 años y las que se declaran como inactivas y viven en hogares en condición de pobreza. Por ello el objetivo de estas políticas de soporte es capacitar a las mujeres mayores (de 50 años y más inclusive) e inactivas en condición de pobreza con módulos de alfabetización (en los casos requeridos), nivelación de estudios, apoyo y reforzamiento escolar en el nivel de enseñanza básica, para que puedan atender a los hijos de las mujeres trabajadoras. Estas mujeres se convertirían en mano de obra formalizada que permitiría a su vez que otras mujeres concilien sus trabajos productivos con los reproductivos. Este tipo de iniciativa puede ser desarrollada a nivel local a través de la implementación de servicios comunitarios. Se trata por lo tanto de políticas de **corto plazo**, que contribuirían al aprovechamiento del bono demográfico en la medida en que se incorpora a la fuerza laboral del país una parte del recurso humano que hasta el momento no participa y contribuiría además a la mayor productividad de la otra parte de la población ya inserta.

¹² En este punto cobra vital importancia reformas educativas de mediano y largo plazo relacionadas con la vuelta a la implementación de bachillerato técnico y con formación a nivel técnico propiamente. Este tipo de formación permite la incorporación casi inmediata de los jóvenes a empresas estimulando así la formación en una actividad laboral.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de capacitación para el trabajo	Mujeres de 50 años y más en la PEA e inactivas que viven en hogares en condición de pobreza.	Capacitación y acompañamiento para la inserción y trayectoria laboral con prácticas laborales exitosas.	Corto plazo

Políticas de Intermediación

Las políticas de servicios de empleo y de intermediación laboral se anotan dentro del grupo de las medidas a mediano plazo. Éstas buscan la reasignación de los trabajadores en empleos y la vinculación con el sector privado, con la finalidad última de contribuir a incrementar los niveles de productividad. Estas políticas están orientadas a la inserción laboral y se implementan a través de programas que permitan desarrollar estrategias de información y orientación laboral. Para su implementación se requiere la existencia de instituciones a nivel local y regional que sistematicen la información sobre el mercado laboral identificando posibles empleadores, que identifiquen las necesidades sociales y laborales de los interesados y que desarrollen labores de acompañamiento para la búsqueda de empleo. Si bien estas políticas abarcan a toda la población potencialmente trabajadora, en el caso de los jóvenes y de las mujeres resultaría especialmente útil si consideran las particularidades de ambos grupos dentro de los programas a diseñar bajo este tipo de políticas. En este marco es posible distinguir dos tipos de acciones: 1. Orientadas a la información sobre el mercado laboral; 2. Dirigidas a la orientación laboral.

Las políticas de intermediación pueden jugar un papel fundamental en la promoción del empleo femenino, en la medida en que, entre sus componentes, se contemple la sensibilización de los empleadores respecto a las posibilidades y capacidades de desarrollo laboral que las mujeres pueden tener. Adicionalmente, pueden promover la inserción de mujeres en programas de formación para ocupaciones que tradicionalmente no son femeninas.

Políticas de información laboral

Este tipo de políticas debe promover la difusión de información sobre el mercado de trabajo orientadas a favorecer estrategias apropiadas para la toma de decisiones por parte de los interesados sobre posibilidades de capacitación y de inserción en ocupaciones. Para el caso de los jóvenes, considerando sus particularidades estas políticas deben proporcionar apoyo sobre orientación vocacional e incluso, establecer redes con los centros de educación para transmitir las competencias necesarias a los estudiantes para su posterior incorporación al mundo del empleo.

Política	Beneficiario	Objetivo	Temporalidad
Política de información laboral	Potenciales trabajadores de todas las edades y jóvenes próximos a culminar la educación media.	Información y orientación vocacional	Mediano plazo

Consideraciones adicionales para la traducción de políticas en programas

La aplicación de estas y cualquier política deben necesariamente considerar los elementos culturales, el contexto familiar y las particularidades sociales y de condiciones de vida tanto de mujeres como de jóvenes, pues estos aspectos inciden de forma determinante en el éxito de las políticas.

Por otra parte, la formación para el trabajo y las políticas de empleabilidad no resuelven el problema que tiene el mercado laboral para generar empleo. Si bien resulta muy evidente y perentoria la necesidad de capacitar a la población ocupada para que pueda incorporarse a dicho proceso, no puede olvidarse que es igual de urgente y perentorio establecer los mecanismos necesarios – seguridad jurídica y fortalecimiento institucional – para lograr el nivel de inversión necesario para generar empleo. Según Benerdo (2007:9), “...para echar a andar la rueda se necesitan primero capitales y luego capacitar trabajadores, no al revés.”

Por lo tanto es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Ningún programa que promueva la inserción puede tener éxito sin una demanda laboral dinámica, que responda a tasas altas y sostenidas de crecimiento económico y a un clima de seguridad jurídica e institucional que promueva la inversión privada y por tanto la contratación de más personal. Es por ello que resulta fundamental la conjunción del sector público, organizaciones no gubernamentales y el sector privado para lograr una verdadera intervención para la promoción de empleos de calidad.

Por ejemplo, la promoción del emprendimiento requiere un entorno económico e institucional adecuado y sin embargo, en la actualidad el Estado no cuenta con políticas dirigidas al desarrollo del empleo productivo y la generación de empleo de calidad¹³. Éste es uno de los principales problemas para el desarrollo de unidades productivas pequeñas que pueden estar lideradas tanto por mujeres como por jóvenes emprendedores que a su vez puedan contratar otros trabajadores.

¹³ En páginas anteriores se hizo referencia al componente económico del PPS que establece las directrices generales de política económica del país.

Bibliografía

- Abdala, E., (2004). "Formación y empleabilidad de hombres en América Latina" Cinterfor/OIT. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/debate7/articulos%20vinculados/Abdala,%20Ernesto%20%282004%29.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo., (2009). "Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe" en *Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1981536>
- Bernedo, A., (2007). "Crecimiento, pobreza y desarrollo" CIES, Perú.
- Bloom, D y Williamson, J., (1998). "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia," en *The World Bank Economic Review*, Vol.12, num.3.
- CEPAL., (2008). "El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria" en *Panorama Social de América Latina*. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap3_BonoDemografico.pdf
- Consejo Nacional de Población., (2010). "Diagnóstico Mundial de Juventud". México. Disponible en: <<http://www.conapo.gob.mx>
- Departamento Nacional de Planeación., (2001). "Política de empleo gobierno nacional. Seminario Empleo y economía". Colombia. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/presen_echeverry.pdf
- Ermida, O., (septiembre- octubre, 2007). "Política laboral de los gobiernos progresistas" en *Nueva Sociedad*, N° 211. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3456_1.pdf
- Farah, Sánchez y Wanderley., (2009), "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el estado Plurinacional de Bolivia", documento de proyecto: Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina, Componente: Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Asociación Sueca de Desarrollo Internacional (CEPAL/ASDI), Santiago de Chile. Disponible en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/.../2009-225_W250 BOLIVIA web.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/.../2009-225_W250_BOLIVIA_web.pdf)
- Farné, S., (2009). "Políticas de Mercado de trabajo y grupos vulnerables en Colombia". CEPAL, Colombia. Disponible en: www.eclac.cl/colombia/noticias/documentosdetrabajo/7/.../Stefano-Farné.pdf

- Gatica, J y Romaguera, P., (2005). "El mercado laboral en Chile: Nuevos temas y desafíos". Chile, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina. Disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec016.pdf>
- IUDOP-UCA., (2005), "Lineamientos estratégicos de políticas y programas de "Fomento del empleo juvenil" 2005" en el marco del *Proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral*. CEPAL/GTZ coordinado por el MINTRAB, San Salvador. Disponible en: <http://www.eclac.cl/de/noticias/paginas/2/14692/IUDOP-Documento%20final.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Empleo Dirección Técnica de Planificación., (Sin Fecha), "Capacitación Laboral y entrenamiento para grupos vulnerables. Ecuador". Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/TRABAJO/new_portfolio/Ecuador-FPC-Capacitacion%20Laboral%20y%20Entrenamiento%20Para%20Grupos%20Vulnerables-ESP.pdf
- OIT., (2007). "Trabajo decente y juventud en América Latina- Documentos de Base Volumen I". Lima: OIT. Disponible en: <http://white.oit.org.pe/tdj/>
- OIT., (2010). "Trabajo decente y juventud en América Latina 2010" en el *Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal)*. Lima: OIT. Disponible en: <http://white.oit.org.pe/tdj/>
- Orlando, M y Zúñiga, G., (enero- marzo, 2001). "Trabajo Femenino y brecha de ingresos por género en Venezuela" en *Papeles de Población*, N°. 27, págs. 63-98
- PNUD., (2010). "Revisión Sustantiva" en *Revisión Sustantiva del Programa de Políticas Públicas de empleo*. PNUD, Chile. Disponible en: http://www.pnud.cl/proyectos/Documentos%20de%20proyectos/2011/4a_revisi%C3%B3n%20sustantiva_FINAL.pdf
- Rivas, F y Salazar, N., (enero- junio, 2004). "La precariedad laboral y su incidencia en las políticas sociales de la V República: Una mirada especial a las misiones" en *Visión Gerencial*, Año 3, N°. 1, Vol 3, págs. 62-77. Disponible en: www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25064/2/articulo6.pdf
- Robles, A., (2005). "Cambio demográfico, inversión social y diferencias generacionales en Costa Rica" en *Notas de población*, N°. 82, págs. 69-94. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28858/lcg2320_P_4.pdf
- Rodríguez, E., (enero- marzo, 2011). "Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina" en *Nueva Sociedad*, N°. 232, págs. 120-136. Disponible en: www.nuso.org.
- Rodríguez, L., (2010). "Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación

económica” PREJAL/ OIT, México. Disponible en:
http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/emp_juvenil_y_emprendedurismo_mexico.pdf

- Secretaria permanente del SELA., (2009). “Políticas e instrumentos para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de América Latina y el Caribe”. SELA, Caracas. Disponible en: <http://www.iberpymeonline.org/aDocs/politicascrisiseconomicaPYMES.pdf>
- Sepúlveda, L., (2009). “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Chile” en *el marco de las actividades del proyecto CEPAL/ASDI: “Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina”, componente: “Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables”*. CEPAL. ASDI. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/38186/Documento_Proyecto_LSepulveda.pdf
- Ortiz, I., (2007). “Política Social” Naciones Unidas DAES, Nueva York. Disponible en: http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf
- Verdera, F., (2010). “La Población joven ¿Qué edades abarca?”. Uruguay, OIT. Disponible en: http://www.cinterfor.org.uy/sites/default/files/file_publicacion/jov_edad.pdf
- Weller, J., (2007). “La inserción laboral de los jóvenes: Características, tensiones y desafíos” en *Revista de la CEPAL* 92. Disponible en: <http://biblioteca.ues.edu.sv/revistas/107011164.pdf>
- Weller, J., (2009). “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/38558/P38558.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl-i/top-bottomuda.xslt>
- Zúñiga, G., (2011). “La precariedad del empleo en Venezuela. Una clave para la superación de la pobreza”. Publicaciones ACPES, Caracas.