

## LOS JÓVENES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

### La seguridad social como factor de bienestar juvenil: el caso de América

La población joven constituye uno de los grupos más vulnerables, por encontrarse en una etapa de definición hacia la edad adulta, por enfrentarse a la culminación de estudios, a la deserción escolar, a la transición de la escuela al trabajo, a la búsqueda de empleo, al desempleo, al empleo informal, a la dificultad en el acceso a los servicios básicos, entre otras situaciones complejas.

De cara a esos retos personales, económicos, sociales y políticos, a una economía global, a los cambios demográficos, a la obstaculización de sus derechos elementales como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda, sin duda se requiere garantizar el acceso a la seguridad social tanto en los sectores formales como en los informales o de ingresos mínimos a través de políticas sociales, programas de apoyo y políticas públicas que permitan complementar la protección social juvenil a través de una cobertura más amplia, enfocada a esta población, pues de acuerdo a la postura de la CISS, la seguridad social es una herramienta para lograr el bienestar y la felicidad, y en el caso específico de la juventud se le debe garantizar, al constituirse ésta como uno de los actores fundamentales del desarrollo.

Por ello, tal como se ha planteado a lo largo del presente estudio, es necesario el diagnóstico con especial énfasis en la membresía que integra la CISS, sobre la realidad

que los jóvenes viven, sobre las condiciones de acceso a la seguridad social, entendida como ese conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades económicas, sanitarias, de servicios sociales, así como el logro del libre desarrollo de la personalidad; en suma, todo aquello que permite alcanzar el bienestar, la paz, la seguridad y una vida digna y feliz.

Al respecto, uno de los aportes más significativos a nivel internacional en materia de juventud es el *Programa de Juventud del Commonwealth*. De acuerdo a dicho programa, se define al *desarrollo juvenil* como la mejora en la situación de los jóvenes, dotándolos de poder para construir competencias y capacidades para la vida, procurando que puedan contribuir y beneficiarse de la estabilidad política, condiciones económicas viables y medio ambiente sustentable, así como asegurando también su plena participación como ciudadanos activos.

Según el estudio *Global Youth Development Index and Report 2016*, la población joven del mundo se encuentra en su punto más elevado, forma parte de la llamada *Generación de la esperanza (Generation Hope)*, para contribuir a un futuro feliz, saludable y próspero; sin embargo, dicha generación podría verse afectada por el desempleo generalizado y el acceso desigual a la salud, la educación, así como a la falta de influencia y participación política.

Dicho estudio destaca algunos puntos importantes:

- Hay una necesidad urgente de invertir en los jóvenes.
- Los jóvenes tienen al menos dos veces más probabilidad de estar desempleados que los adultos.
- Es más probable que las mujeres jóvenes no tengan acceso a la educación, los servicios de salud, financieros ni a la tecnología digital.

- La participación de la juventud en la política formal está disminuyendo, debido a la creciente frustración e insatisfacción de sus aspiraciones; sin embargo, el activismo digital crece, así como las protestas y el voluntariado.
- Hay un sufrimiento de los jóvenes como víctimas de crímenes con violencia, producto del extremismo. A pesar de ello, juegan un papel activo en la construcción de la paz.
- Muchos países muestran un “abultamiento juvenil” con adolescentes y adultos jóvenes que representan un tercio de la población, lo cual quiere decir que hay un bono demográfico a medida que los jóvenes contribuyen al crecimiento económico y al bienestar; no obstante, conforme esta población envejece, serán menos los responsables de apoyar a un mayor número de personas mayores.

Así, el YDI, como iniciativa del Commonwealth, se basa en una multiplicidad de fuentes de datos, y se publicó un año posterior a que los líderes del mundo en las Naciones Unidas acordaran los 17 nuevos Objetivos Globales para el Desarrollo Sostenible, con la clasificación de 183 países de acuerdo a cinco rubros principales:

- Educación
- Salud y bienestar
- Empleo
- Participación política
- Participación cívica

Es necesario resaltar que de acuerdo a la disponibilidad de registros e información no se abarca a todos los países del mundo, pero sí a un número importante de ellos, a través de la selección de determinados indicadores

clave, a los cuales se asigna un peso específico en porcentaje, como se aprecia en el siguiente cuadro:

<b>Peso de los indicadores</b>			
<i>Dominio</i>	<i>Indicador</i>	<i>Peso</i>	<i>Suma</i>
Educación	Inscripción en educación primaria	7.5 %	25 %
	Nativos digitales	7.5 %	
	Alfabetización juvenil	10.0 %	
Salud y bienestar	Tasa de mortalidad juvenil	10.0 %	25 %
	Porcentaje de población joven con desórdenes mentales	3.0 %	
	Abuso del alcohol	3.0 %	
	Abuso de drogas	3.0 %	
	Porcentaje de jóvenes con VIH	3.0 %	
	Puntaje en el Índice Global de Bienestar	3.0 %	
Empleo	“ninis”	10.0 %	25 %
	Desempleo	5.0 %	
	Fertilidad adolescente	5.0 %	
	Acceso a una cuenta de una institución financiera	5.0 %	
Participación política	Existencia de una política joven	5.0 %	15 %
	Existencia de una política de educación electoral	5.0 %	
	Expresar la opinión a algún funcionario	5.0 %	
Participación cívica	Voluntariado	5.0 %	10 %
	Ayuda a un extraño	5.0 %	

**Fuente:** *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

La información de los indicadores proviene de distintas instituciones y organismos internacionales:

<b>Fuentes de información primaria (2016)</b>		
<i>Dominio</i>	<i>Indicador</i>	<i>Fuente</i>
Educación	Inscripción en educación primaria	Unesco
	Nativos digitales	Unesco
	Alfabetización juvenil	Internacional Telecommunication Union
Salud y bienestar	Tasa de mortalidad juvenil	Institute for Health Metrics an Evaluation
	Porcentaje de población joven con desórdenes mentales	Global Burden of Disease
	Abuso del alcohol	Banco Mundial
	Abuso de drogas	Global Burden of Disease
	Porcentaje de jóvenes con VIH	Global Burden of Disease
	Puntaje en el Índice Global de Bienestar	Gallup World
Empleo	“ninis”	(OIT), World Development Reports, OCDE
	Desempleo	UNDATA
	Fertilidad adolescente	Banco Mundial
	Acceso a una cuenta de una institución financiera	Banco Mundial
Participación política	Existencia de una política joven	Youth Policy Labs
	Existencia de una política de educación electoral	ACE Electoral Knowledge Network
	Expresar la opinión a algún funcionario	Gallup World Poll
Participación cívica	Voluntariado	Gallup World Poll
	Ayuda a un extraño	Gallup World Poll

**Fuente:** *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

Posteriormente, se clasifica el número de países analizados y comparados, en la que se determinan aquellos con el mayor grado o nivel de desarrollo juvenil, que en el caso del *ranking* global —en donde se toman en cuenta los cinco rubros de dominio— lo constituyeron en el siguiente orden: Alemania, Dinamarca, Australia, Suiza, Reino Unido, los Países Bajos, Austria, Luxemburgo, Portugal y Japón, lo cual quiere decir que con excepción de Japón y Australia, los diez países con el índice más elevado pertenecen a Europa, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Ranking Global	YDI 2016 Puntaje general	Ranking Salud y bienestar	Puntuación y bienestar	Ranking Educación	Puntuación Educación	Ranking Empleo y oportunidad	Puntuación Empleo y oportunidad	Ranking Participación cívica	Puntuación Participación cívica	Ranking Participación política	Puntuación Participación política	Nivel en el YDI
Alemania	1 0.894	28	0.817	8	0.981	2	0.899	37	0.692	1	1.000	Muy alto
Dinamarca	2 0.865	18	0.831	4	0.989	4	0.885	54	0.635	22	0.833	Muy alto
Australia	3 0.838	69	0.743	32	0.933	12	0.803	3	0.957	29	0.814	Muy alto
Suiza	4 0.837	24	0.821	16	0.969	8	0.814	63	0.606	17	0.836	Muy alto
Reino Unido	5 0.837	39	0.790	24	0.956	31	0.728	23	0.765	4	0.949	Muy alto
Países Bajos	6 0.836	3	0.870	1	0.994	1	0.910	35	0.704	123	0.480	Muy alto
Austria	7 0.826	84	0.722	26	0.954	6	0.848	36	0.700	22	0.833	Muy alto
Luxemburgo	8 0.825	51	0.766	21	0.964	13	0.801	42	0.680	25	0.828	Muy alto
Portugal	9 0.816	29	0.816	22	0.959	17	0.781	87	0.517	22	0.833	Muy alto
Japón	10 0.815	35	0.801	7	0.982	3	0.889	163	0.236	27	0.825	Muy alto

**Fuente:** *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

Cabe destacar también que el YDI es un desafío global, y en el caso de América, representa un verdadero reto para los Estados en la creación de las políticas dirigidas a la juventud, pues sin acciones concretas para la promoción del empoderamiento juvenil el crecimiento de las oportunidades laborales, la atención sanitaria y la apertura de espacios para la participación cívica y política de los jóvenes, se estaría desaprovechando a esta franja de la población que representa la posibilidad de un potencial desarrollo social.

Tal como se observa, la región de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) —sólo para el caso de las regiones del mundo— está en el *ranking* más elevado:

<b>Índice de Desarrollo Juvenil (YDI) regional y rangos de dominio 2016</b>						
	<b>Índice Global de Desarrollo Juvenil (YDI) Puntuación general</b>	<b>Participación cívica</b>	<b>Educación</b>	<b>Empleo y oportunidades</b>	<b>Salud y bienestar</b>	<b>Participación política</b>
Norteamérica	1	1	1	1	4	7
Europa	2	4	2	2	2	4
Asia y el Pacífico	3	3	6	3	7	8
Sudamérica	4	9	3	5	6	1
América Central y el Caribe	5	2	5	9	3	2
Rusia y Eurasia	6	8	4	4	8	6

**Fuente:** *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.



Con respecto a los países de América del Norte, Sudamérica, América Central y el Caribe, en atención a los rubros de educación, salud y bienestar, empleo, participación cívica y participación política, se encuentran Canadá (14), Costa Rica (21) y Estados Unidos (23) en los lugares más altos, y Haití (151), Nicaragua (121) y El Salvador (109) en los lugares más bajos, de acuerdo al *ranking* global, pero en relación con los países que integran la CISS (cabe resaltar que se tomaron en cuenta 183 países).

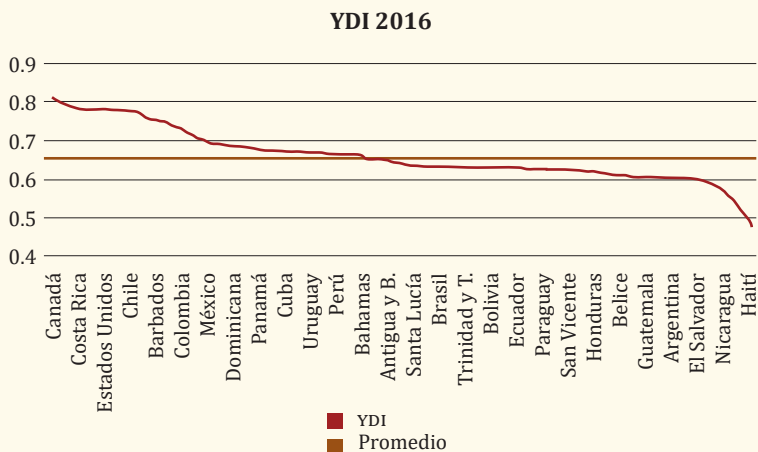
**Índice de Desarrollo Juvenil (YDI) 2016**

	<b>Ranking Global</b>	<b>YDI 2016</b>	<b>Puntaje general</b>	<b>Ranking Salud y bienestar</b>	<b>Puntuación Salud y bienestar</b>	<b>Ranking Educación</b>	<b>Puntuación Educación</b>	<b>Ranking Empleo y oportunidad</b>	<b>Puntuación Empleo y oportunidad</b>	<b>Ranking Participación cívica</b>	<b>Puntuación Participación cívica</b>	<b>Ranking Participación política</b>	<b>Puntuación Participación política</b>	<b>Nivel en el YDI</b>
Canadá	14	0.809	57	0.761	16	0.969	10	0.806	3	0.957	114	0.525	Muy alto	
Costa Rica	21	0.782	5	0.868	48	0.861	68	0.586	51	0.647	6	0.926	Muy alto	
Estados Unidos	23	0.775	106	0.664	13	0.974	32	0.727	1	1.000	105	0.559	Muy alto	
Chile	24	0.774	27	0.818	39	0.899	57	0.639	115	0.442	5	0.938	Muy alto	
Barbados	28	0.749	51	0.766	23	0.958	120	0.500	56	0.623	10	0.871	Muy alto	
Colombia	36	0.727	92	0.710	61	0.829	100	0.527	63	0.606	1	1.000	Muy alto	
México	49	0.692	38	0.791	75	0.785	87	0.553	125	0.389	31	0.802	Muy alto	
Dominicana	51	0.684	43	0.786	94	0.743	133	0.481	34	0.712	51	0.734	Muy alto	
Panamá	57	0.670	39	0.790	88	0.757	140	0.472	89	0.515	42	0.760	Alto	
Cuba	57	0.670	8	0.859	77	0.778	134	0.480	8	0.909	156	0.333	Alto	
Uruguay	59	0.669	80	0.726	47	0.863	154	0.429	125	0.389	17	0.836	Alto	
Perú	59	0.669	86	0.719	58	0.839	93	0.537	139	0.315	45	0.757	Alto	
Bahamas	67	0.660	73	0.736	63	0.823	114	0.510	56	0.623	111	0.538	Alto	
Antigua y Barbuda	72	0.655	48	0.772	68	0.803	137	0.475	56	0.623	111	0.538	Alto	
Santa Lucía	83	0.635	55	0.763	66	0.813	123	0.494	56	0.623	149	0.371	Alto	

**Índice de Desarrollo Juvenil (ydi) 2016**

	Ranking Global	YDI 2016	Puntaje general	Ranking Salud y bienestar	Puntuación Salud y bienestar	Ranking Educación	Puntuación Educación	Ranking Empleo y oportunidad	Puntuación Empleo y oportunidad	Ranking Participación cívica	Puntuación Participación cívica	Ranking Participación política	Puntuación Participación política	Nivel en el YDI
Brasil	84	0.634	96	0.699	50	0.854	89	0.545	157	0.245	100	0.568	Alto	
Trinidad y Tobago	84	0.634	119	0.603	54	0.845	179	0.303	14	0.825	42	0.760	Alto	
Bolivia	87	0.633	100	0.692	105	0.722	84	0.557	85	0.531	93	0.582	Alto	
Ecuador	89	0.632	111	0.638	83	0.768	65	0.595	172	0.195	49	0.746	Alto	
Paraguay	90	0.629	65	0.747	115	0.683	76	0.575	181	0.127	39	0.768	Alto	
San Vicente y las Granadinas	91	0.626	80	0.726	71	0.794	112	0.512	56	0.623	149	0.371	Alto	
Honduras	93	0.624	53	0.765	121	0.675	175	0.345	81	0.567	17	0.836	Alto	
Belize	100	0.606	80	0.726	118	0.667	176	0.329	104	0.469	11	0.859	Medio	
Guatemala	101	0.605	135	0.540	126	0.614	168	0.396	21	0.801	7	0.915	Medio	
Argentina	104	0.601	91	0.711	50	0.854	120	0.500	168	0.212	137	0.424	Medio	
El Salvador	109	0.598	144	0.479	118	0.667	59	0.627	131	0.373	36	0.780	Medio	
Nicaragua	121	0.570	71	0.740	125	0.617	145	0.455	118	0.433	119	0.491	Medio	
Haití	151	0.479	152	0.451	123	0.646	158	0.419	112	0.457	151	0.359	Bajo	

**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

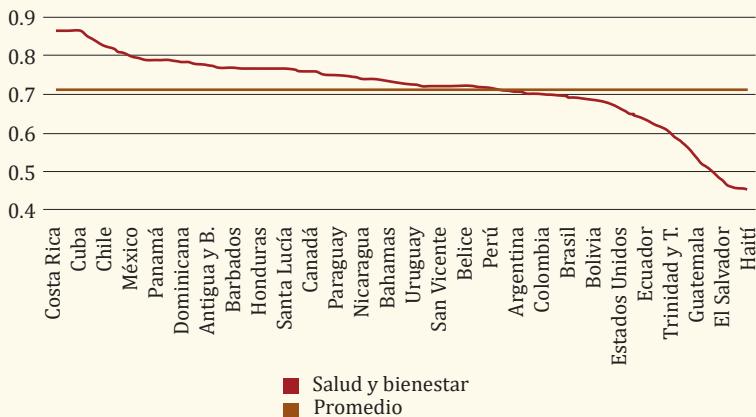


**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

Llama la atención el hecho de que un país como Estados Unidos, en el *ranking* de salud y bienestar, ocupe el sitio vigésimo cuarto a nivel mundial, colocándose debajo del promedio regional en materia de salud, lo cual se explica porque a pesar de ocupar el tercer sitio a nivel de la CISS, y el primero a nivel regional global, para el caso específico el diagnóstico en acceso a salud y bienestar indica que no tiene los puntajes más elevados, a pesar de que en promedio —cuando se toman en cuenta los cinco rubros: educación, empleo, salud y bienestar, participación política y cívica— se sitúa en un lugar más alto.

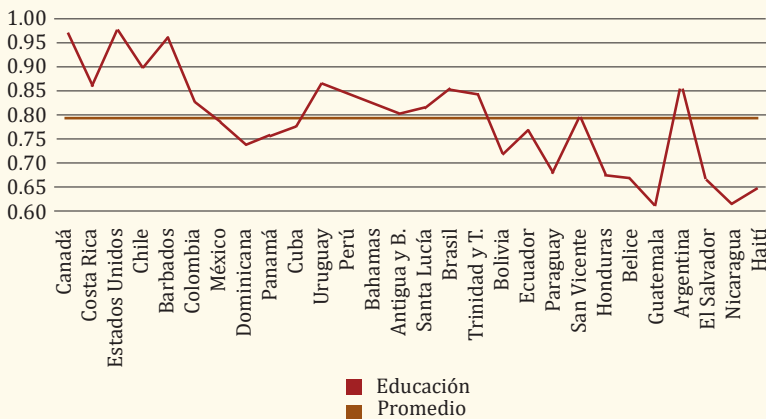
Por otra parte, caso contrario son Cuba y Costa Rica, países que ocupan los primeros lugares en salud y bienestar, aun cuando en el *ranking* global Cuba no está en los primeros sitios; sin embargo, es importante destacar que, de acuerdo con dicho índice, Costa Rica sí se encuentra dos lugares por encima de Estados Unidos en el *ranking* global.

### Salud y bienestar



Por otro lado, en el rubro de educación, la zona centroamericana (Honduras, Guatemala y el Salvador) muestra la calidad de educación más baja, aunque destaca el caso guatemalteco. Asimismo, Estados Unidos ocupa el primer sitio en cuanto a educación y le sigue Canadá, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, a pesar de que Canadá está en el primer sitio en el *ranking* global, pues, como se ha señalado, éste toma en cuenta cinco rubros y no sólo el educativo.

### Puntaje de educación



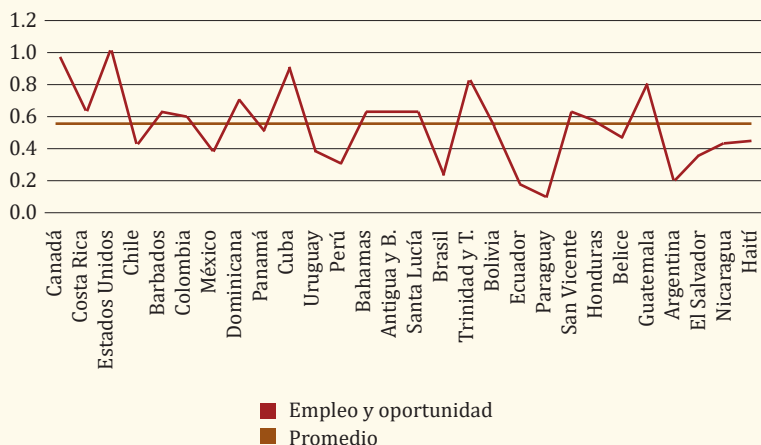
Para el caso del empleo y oportunidad, se observa un efecto contrastante, ya que por un lado los países con las puntuaciones más altas corresponden a Canadá y Estados Unidos, mientras que la zona de Centroamérica (Honduras, Belice y Guatemala) muestra un panorama un tanto bajo.



**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

En el caso de la participación cívica, se observa un cambio inesperado en las variables, pues a pesar de que Canadá y Estados Unidos obtienen el puntaje más alto en los *rankings* global y regional, países como Cuba, Guatemala y Trinidad y Tobago muestran una participación relativamente alta en este rubro.

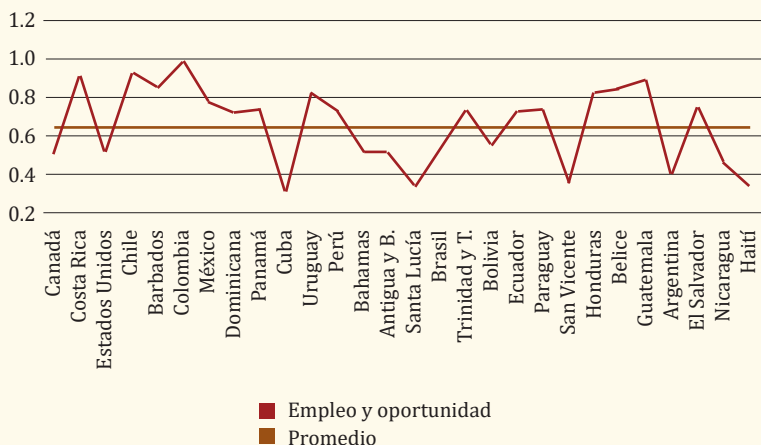
### Participación cívica



**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

Por último, para el caso de la participación política, Colombia (1), Chile (5) Costa Rica (6) y Guatemala (7) ocupan los primeros lugares en este rubro, nuevamente en contraste con Estados Unidos y Canadá, que ocupan los lugares 105 y 114, respectivamente, aunque en el *ranking* global se encuentren en los primeros lugares.

### Participación política



**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

Cabe señalar que el YDI es una medida aproximada sobre los rubros de educación, empleo, salud, participación política y cívica, que de acuerdo al *Commonwealth* constituyen los pilares fundamentales del bienestar juvenil, por lo que puede servir como una guía para la implementación de políticas y programas que tomen en cuenta las fortalezas y debilidades de los distintos Estados en estos rubros, y en el caso específico de los países que integran la CISS. A su vez, el YDI es muestra de un diagnóstico global que permite la comparación de experiencias exitosas de desarrollo social juvenil; sin embargo, tal diagnóstico debe ser interpretado según las distintas condiciones económicas, políticas y sociales de cada uno de los países.

Este instrumento resulta un tanto demostrativo sobre las tendencias que a lo largo del presente estudio se han marcado, en donde por lo regular la zona de Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) mantiene una buena



puntuación, y la zona de América Latina y el Caribe tiene una tendencia con puntajes relativamente más bajos, pero con ciertas excepciones que indican la complejidad de cada uno de los Estados, sus áreas de oportunidad, así como los rubros que presentan mayor desarrollo.

## Experiencias exitosas de sistemas de seguridad social

### Uruguay

Como en otros países del Cono Sur, Uruguay llevó a cabo un conjunto de innovaciones institucionales; así, a partir del 2005 inauguró el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objeto de coordinar el abastecimiento público dirigido a grupos socioeconómicos específicos, reubicó las instituciones especializadas en temas relacionados con las situaciones de vulnerabilidad social, y agrupó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de la Juventud (Inju) y el Programa de Infancia y Familia (Infamilia).

Del mismo modo, hubo una coordinación por parte del MIDES, que agrupó al Gabinete Social y al Consejo Nacional de Políticas Sociales, así como a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.

También se crearon programas dirigidos a poblaciones específicas, sobre todo después de la llamada “reforma social”, que estableció las bases de la existencia de determinados atributos de las personas que llevan implícita una mayor probabilidad de vulnerabilidad, basada en el ciclo de vida, en el género, en una discapacidad o en la etnia o raza, lo cual dio paso a un proceso de hiperfocalización.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Alejandro Milanesi *et al.*, “La construcción de la protección social en Uruguay: desafíos y horizontes”, *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. II, Uruguay, 2018, p. 204.

En ese mismo contexto, de igual manera fueron incluidos algunos rubros que debían ser priorizados, como la precariedad laboral, el abuso y la violencia, la desvinculación educativa, la situación de calle, etcétera. De esta forma, tanto la infancia como la adolescencia y la juventud fueron los grupos en los que se centraron la mayor cantidad de intervenciones públicas. A hablando la juventud, específicamente, se destinaron 147 programas, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema:

Primera infancia	Infancia	Adolescencia	Juventud	Vejez	Discapacidad	Mujeres	Etnia/raza
32	78	1115	147	19	35	30	5

**Fuente:** Milanesi, Alejandro *et al.*, “La construcción de la protección social en Uruguay: desafíos y horizontes”, *Revista Mercosur de políticas sociales*, vol. II, Uruguay, 2018, p. 204, con base en la Sistematización Básica de Resultado de Relevamiento de Programas y Proyectos Sociales Nacionales, 2014-2016.

A la par del MIDES, se creó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), con el objetivo de lograr una mejor articulación entre las políticas asistenciales y la salud, educación y vivienda, lo cual supuso la reconfiguración del entorno general de la protección social.

Cabe destacar que hasta 2005, en Uruguay, las políticas sociales se encontraban fraccionadas, con pocos niveles de coordinación, y la protección social únicamente era un conjunto de prestaciones aletargadas, por no contar con el presupuesto necesario. Sin embargo, en la actualidad, los prestadores sectoriales —salud, educación, vivienda— son quienes toman las decisiones sobre la gestión del gasto, a través de la fijación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía, lo que supone un cambio sustancial.

Resulta relevante señalar que en Uruguay se ha tratado de romper el concepto de *pobreza por ingreso* y se ha ido más bien hacia un concepto de *vulnerabilidad*, definiendo así tres poblaciones sobre las que se debe actuar:

- El 100 % de la población del país sobre la que los sistemas universales actúan.
- La población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en donde la vulnerabilidad se asocia a los aspectos estructurales de la vida, los cuales no pueden ser mejorados aun con el aumento de ingresos.
- El grupo de población con una mayor focalización, vulnerable a condiciones de pobreza extrema, estructural o indigencia, que forman parte aproximadamente del 5 % de la población total del país.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Simone Cecchini y Milena Lavigne, *op. cit.*, pp. 15-16.

En este sentido, como sostiene Milena Cechinni, el sistema de protección social uruguayo integra cinco pilares fundamentales:

i) Transición de un sistema de protección de acuerdo a los ingresos, a un sistema de acuerdo al nivel de necesidad, lo cual quiere decir que quienes se benefician de dicha política social colaboran a su financiamiento de acuerdo a sus ingresos —ya sea a través de contribuciones a la seguridad social, como en el caso de la salud, o por medio de impuestos como en el supuesto de la educación— o reciben beneficios según sus necesidades, las cuales se encuentran asociadas a ciertos rubros, tales como la localización territorial, la edad, el sexo y el tamaño del hogar.

ii) Carácter universal de acceso. El conjunto de políticas se diseña para toda la población del país; es decir, no son acciones focalizadas para dar respuesta a problemas específicos, sino que su elaboración toma en cuenta las situaciones generales de la población. De esta manera junto a la universalidad la igualdad considera por una parte la necesidad de contribuciones bajo el esquema de que paga en mayor cantidad quien más tiene, lo cual, por supuesto, significa que en el desarrollo de la construcción de la política haya ciertas prioridades.

Desde este plano, tanto la focalización como las acciones afirmativas constituyen herramientas para generar el camino hacia los sistemas de universalización; por lo tanto, aunque parezca que hay una contradicción entre universalidad y focalización, el diseño de las políticas universales pero adaptadas a diversas particularidades que den prioridad a los sectores más vulnerables, y con ello el logro una protección social inclusiva, impiden tal contradicción.

iii) Conducción por parte del Estado, bajo la consideración de que el mercado no es quien debe generar la inclusión social y el acceso a las prestaciones sociales, tal como se evidenció en el Uruguay de los años noventa. Por lo que se considera que corresponde al Estado garantizar la universalidad, la justicia social y la accesibilidad, pues debe haber una conducción, recaudación y gasto público, según prioridades.

iv) Participación social. Es decir, la organización a través de sindicatos, mujeres, usuarios, entre otras formas de agrupaciones, con el fin de que haya participación en las políticas sociales en sus tres fases: en el diseño, la ejecución y la toma de decisiones.

v) Incremento presupuestal. Se refiere al aumento de recursos, con el fin de que éstos complementen el desarrollo de la política social.<sup>77</sup>

En suma, con base en estos cinco núcleos, y como sostiene la autora, se debe tomar en cuenta la perspectiva sectorial para que se cubran las necesidades sociales como la salud, la educación, la vivienda, etcétera, además de los servicios universales, como las acciones focalizadas y afirmativas, que tienen un vínculo entre sí.

## **Nueva Zelanda**

El caso de Nueva Zelanda resulta de especial interés pues, aunque no forma parte de la CISS, es considerado uno de los Estados emblemáticos en cuanto a seguridad y desarrollo social, ya que obtiene buenos resultados en casi todas las

<sup>77</sup> *Idem.*

medidas de bienestar general, en comparación con la mayoría de los países que de acuerdo a la OCDE están incluidos en el Índice para una Vida Mejor (The Better Life Index).<sup>78</sup>

A través de su Ministerio de Desarrollo Social (Ministry of Social Development o MSD) contribuye en el diseño e implementación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social y bienestar, los cuales son apoyados y sostenidos por dicho ministerio, y tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de la población, al brindar protección social y generar un vínculo con la comunidad, para cubrir todas sus necesidades sociales en algún punto de sus vidas.

Muchos de los programas apoyados y promovidos por la MSD están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas; sin embargo, no todos los servicios trabajan de la misma manera para todos, pues algunos grupos tienen mayores dificultades que requieren servicios especiales o focalizados.

El MSD cuenta con un programa llamado *In-Work Support* (IWS), que proporciona asistencia telefónica para quienes están en busca de empleo, una vez que dejan el sistema de beneficios y necesitan un apoyo permanente para contar con un trabajo de calidad; dicha asistencia incluye una revisión y monitoreo que busca conocer las condiciones del trabajo, la información relativa al salario y las re-

<sup>78</sup> El Índice para una Vida Mejor es una iniciativa creada por la OCDE en 2011, que tiene como objetivo involucrar a las personas a través de su participación de acuerdo a su percepción y vivencia en cuanto a bienestar en los países que integran la OCDE, centrado en ciertos indicadores como comunidad, educación, medio ambiente, salud, vivienda, ingresos, trabajo, seguridad, equilibrio, entre otros, brindándoles herramientas para que estén mejor informados y participen en el proceso de formulación de las distintas políticas que determinan su vida. Disponible en <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/new-zealand-es/>

laciones laborales, así como una orientación laboral. Así, desde el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018, 2535 personas solicitaron el servicio, y 7443 lo hicieron desde el inicio de este programa, en febrero de 2015.<sup>79</sup>

Por otro lado, existe una cobertura de bienestar que fue promovida entre 2017 y 2018 por el gobierno neozelandés, que tiene como objeto generar un apoyo en materia de vivienda, empleo y pensiones, con especial enfoque a grupos vulnerables —personas discapacitadas o en situación de pobreza—, además de brindar apoyo a través de transferencias monetarias a no beneficiarios y entrega de pensiones a veteranos.

En el caso de la juventud, hay un servicio que proporciona un soporte de forma intensiva a aquellos jóvenes que por su situación particular son considerados especialmente vulnerables (que viven violencia o tienen problemas de adicción, entre otros), con el objeto de mejorar sus resultados educativos y sociales. El servicio consta de un trabajo a través de mentores comunitarios que se convierten en guías, en donde hay apoyos monetarios para quienes lo necesitan o sólo tutorías en el caso de que no requieran ayuda económica. De esta manera, los jóvenes pueden tener estabilidad y acceder a un futuro independiente y exitoso.

Asimismo, en el caso de los jóvenes desocupados, conocidos como ninis o NEET (*not in education, employment or training*), disponen de un servicio enfocado sólo en el grupo de 16 a 19 años de edad, quienes reciben lo que se conoce como *pago para jóvenes* (YP, por sus siglas en inglés); también cuentan con el apoyo para padres jóvenes (YPP, por sus siglas en inglés). Es importante destacar que al 30 de junio de 2018, 1607 padres jóvenes han recibido el apoyo YPP, y

<sup>79</sup> *Annual Report 2017/2018 of the Ministry of Social Development*, vol. I, Wellington, Ministry of Social Development, 2018, p. 22.

1307 jóvenes sin hijos reciben el YP. Del mismo modo, 6332 jóvenes entre 16 y 17 años de edad fueron beneficiarios en el servicio de ninis o NEET.<sup>80</sup>

Por otra parte, en materia de educación existe el programa *StudyLink*, cuyo objetivo es proporcionar educación terciaria o superior, al informar y brindar apoyo a quienes no han podido cursar la educación de ese nivel de manera tradicional. Asimismo, el gobierno otorga préstamos a estudiantes para ayudar a financiar esos estudios, subsidios para cubrir los costos diarios de vida en tanto culminan la educación superior y se pueden incorporar al mercado laboral, y también para aquellos que se encuentran en periodo vacacional o que buscan trabajo.

A la par de estos programas existe una política constante de programas no financieros enfocados a la promoción de la educación, con el objeto de dar a conocer los derechos laborales y de educación, así como un portal de empleo para estudiantes, que capta las ofertas laborales para este grupo poblacional.

Además de sus programas encaminados a la protección social, del MSD destaca su estrecho trabajo con la Agencia de Inversión Social (SIA, por sus siglas en inglés), para asesorar al gobierno sobre la inversión para el bienestar social, que es uno de los rubros que considera más importantes, cuya base fue una colaboración previa de ambas agencias para lograr un enfoque de inversión dirigido a maximizar su efectividad. Así, el tema de la transparencia en el manejo de los recursos ha sido clave para generar confianza y una buena reputación hacia la población.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 24.



## **Mercado de trabajo: retos y desafíos de la participación de los jóvenes en el sector productivo**

### **Dificultad en la búsqueda del primer empleo y transición de la escuela al trabajo**

Durante el transcurso de vida juvenil se enfrentan cambios de diversa índole, a la par de que se toman decisiones que impactarán en el resto de la vida, y de forma ineludible se presenta la necesidad de definir un camino. Por lo regular, en esa etapa se están concluyendo ciclos alrededor de determinadas actividades o inicio de otras; por ejemplo, en ese lapso se inicia o se termina la educación media superior, o se inicia y se termina la educación superior, lo cual significa que se está ante un escenario determinante, en el que el tema de la incorporación al trabajo es inminente, ya que el aspecto laboral ocupa un lugar definitivo en la constitución del proceso juvenil, para incorporarse a la vida adulta.<sup>81</sup>

La OIT destaca que los jóvenes pueden ser un motor del desarrollo si tienen oportunidades para acrecentar sus competencias y realizar su potencial; sin embargo, son pocos los regímenes de seguridad del ingreso que se centran en ellos, a pesar de que dicho grupo tiene tres veces más probabilidades de estar desempleado que los adultos. Y aunque la mayoría de los regímenes de prestaciones de desempleo en principio se encuentran disponibles para los jóvenes, se necesitan pagos contributivos, lo que constituye

<sup>81</sup> José Antonio Pérez Islas y Maritza Urteaga, “Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo,” en Enrique Pieeck (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, Universidad Iberoamericana, México, 2001, p. 355.

un obstáculo por las trayectorias profesionales tan cortas o a veces inexistentes, aunado al hecho de que la población juvenil tiene elevadas tasas de empleo vulnerable, en su mayoría en la economía informal.<sup>82</sup>

En este sentido, la trayectoria de los jóvenes hacia el trabajo decente —concebido por la OIT como la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo y brinde seguridad en el lugar de trabajo y protección social— se torna complicada; por lo regular, debido a que en esa misma etapa surge una serie de problemas, como el abandono escolar, sobre todo en aquellos grupos excluidos socialmente, víctimas de marginalidad y pobreza, en donde los jóvenes que no retoman sus estudios afectan su desarrollo individual, así como su trayectoria laboral, pues se dificulta su capacidad de desenvolvimiento social, y fácilmente aceptan acceder a oportunidades laborales de baja calificación y remuneración, así como de alta precariedad. Además, la situación se complica debido a que la globalización, los avances tecnológicos y la economía digital han tenido un efecto radical en el mundo laboral, en donde hay un crecimiento persistente, sin generación de empleo, y una dependencia creciente de la tecnología en el entorno empresarial actual. Asimismo, como bien sostiene Alejandro Canales, en el caso de la región latinoamericana, el tema de la migración como elemento de transformación estructural que se origina en los procesos de globalización, genera nuevos espacios de desplazamiento de las personas y de su fuerza de trabajo,<sup>83</sup> lo que sin duda constituye una de las salidas que la población joven encuentra como posibilidad para cubrir sus necesidades.

<sup>82</sup> OIT, *Protección social...*, *op. cit.*, pp. 172-173.

<sup>83</sup> Alejandro I. Canales, *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, México, Porrúa, 2016, pp. 5-7.

Sin embargo, como señala el mismo autor, en dichos procesos suele predominar la visión de los países desarrollados, que son los principales destinos de la migración, quienes imponen sus intereses y que se han resistido a la adopción de convenios internacionales en materia de derechos laborales de los migrantes,<sup>84</sup> dificultando aún más el escenario de la población joven que ante la carencia de empleos dignos, se ven obligados a aceptar trabajos precarios, debido a la alta demanda de mano de obra barata.

Por otro lado, hay una inserción temprana y precaria en el mundo laboral, a causa de la falta de recursos y la desigualdad que enfrentan estos grupos vulnerables, motivo por el cual la experiencia o adquisición de conocimientos calificados que permitan la incorporación a puestos de trabajo de calidad se torna incipiente o nula, aunado al hecho de que, según el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJJ), los avances en la tecnología actúan como facilitadores de nuevas ideas y opciones de empleo, al igual que las industrias de servicios crecientes en muchas economías emergentes, pero las instituciones educativas no están proporcionando a los jóvenes el conjunto de habilidades necesarias para aprovechar estas oportunidades.<sup>85</sup>

De acuerdo con el estudio del Foro Económico Mundial *Global Agenda Council on Employment, 2014*, las habilidades socioemocionales, es decir, la perseverancia, la autorregulación y la cordialidad, entre otras, forman parte del grupo de aptitudes o destrezas que se requieren para

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, *Emprendimiento juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*, Departamento de Comunicación, Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, Madrid, 2018, p. 28.

lograr una inserción laboral exitosa, pero al menos en la región de Latinoamérica y el Caribe, no hay claridad sobre si las escuelas están educando a estudiantes y trabajadores para la adquisición de ellas.

Además, la preocupación es aún mayor ante el hecho de que la posibilidad de obtención de un empleo no es la barrera más complicada, sino la permanencia en el mismo, es decir, la dificultad para mantenerlo. Por esta razón, el empleo juvenil está marcado por una elevada inestabilidad y una alta rotación laboral.<sup>86</sup> Sobre este último punto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca que en América Latina y el Caribe, en los cuatro años promedio de vida laboral, los jóvenes han tenido una media de 3.5 trabajos.<sup>87</sup>

Al respecto, los lineamientos de la Resolución adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en el año de 2005, relativos a la generación de trabajo decente para jóvenes, ya resaltaba determinados puntos clave que los Estados miembros debían atender:

- Abordar la problemática de la deserción escolar.
- Atender demandas vinculadas con la calidad de la formación que reciben por medio de los distintos componentes del sistema educativo.
- Hacer frente a los ciclos económicos de corto plazo.
- Fortalecimiento de los cimientos macroeconómicos para sostenimiento de tasas de crecimiento económico a largo plazo.
- Fortalecimiento de las estrategias generales para la formalización de la economía informal.

<sup>86</sup> OIT, *Barreras para el acceso de los jóvenes al trabajo decente y desafíos para las políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, 2016, p. 5.

<sup>87</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, p. 33.

Esto significa que uno de los mayores problemas de la juventud tiene que ver con la participación en el mercado laboral, por lo que se requiere del fortalecimiento de políticas que se enfoquen en la transición de los jóvenes desde el sistema educativo. Sin embargo, el análisis sobre dicha problemática no debe centrarse únicamente en estrategias a corto plazo, es decir, referidas a las dificultades de los jóvenes del presente, pues también se deben contemplar las consecuencias que representan los diversos factores sociales y económicos relativos a las trayectorias juveniles laborales ulteriores.

De esta forma, los recorridos para ingresar a un trabajo son largos y diversos, en los que se observan intentos, desilusión, nuevos intentos y también desaliento o desánimo, pues el trabajo se convierte en el primer regulador de los derechos, pero plagado de múltiples contradicciones con respecto a los candidatos —jóvenes— para el ingreso por primera vez a la lógica de acumulación económica;<sup>88</sup> es decir, cuando se acude en su búsqueda, los jóvenes se enfrentan a la negación de acceso a él, debido a que no cuentan con la experiencia suficiente para ocupar el puesto, pues resulta incompatible trabajar y seguir estudiando; por falta de oportunidad de crecimiento —y con ello optan por tener trabajos temporales para cubrir necesidades próximas y no a largo plazo—, entre múltiples razones más.

Por ello, la transición del sistema educativo al mundo del trabajo constituye un tema fundamental en el ciclo de vida, tal como señala la OIT en su informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*,<sup>89</sup> pues se relaciona con una

<sup>88</sup> José Antonio Pérez Islas y Maritza Urteaga, *op. cit.*, p. 355.

<sup>89</sup> CEPAL/OIT, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*, Santiago de Chile, 2017, p. 13.

creciente independencia económica y personal, el paso a la edad adulta y el reconocimiento social. Lo cierto es que sólo una minoría logra una transición exitosa, pues muchos no dan ese salto a partir de sus logros educativos, y es justo en ese lapso en el que los Estados deben poner especial atención; sobre todo en aquellos jóvenes que viven situaciones complejas, como pobreza, marginación o discriminación por formar parte de grupos especialmente vulnerables (indígenas, mujeres), con el objeto de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.<sup>90</sup>

En el mismo informe se destaca que la transición se vuelve más complicada, en virtud de que los jóvenes antes de permanecer en un trabajo pasan por distintas actividades, además de que la trayectoria de la carrera profesional tradicional de un trabajo estable, para toda la vida, con un horario constante, un salario habitual y una sólida pensión, ya no es una opción para muchos, pues el número de transiciones de carrera ha crecido y la tecnología está alterando los patrones tradicionales en muchas industrias.<sup>91</sup>

Para el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo al informe señalado, se desprenden ciertos aspectos que deben ser tomados en cuenta:

<sup>90</sup> Al respecto, la Secretaría de Seguridad Social Argentina, dentro del programa *Jóvenes con más y mejor Trabajo*, de la *International Social Security Association (ISAA)*, 2012, considera que un programa dirigido a apoyar a los jóvenes socialmente vulnerables debe tener presentes como objetivos principales el construir su perfil profesional, finalizar sus estudios primarios y/o secundarios, realizar prácticas calificantes en ambientes reales de trabajo, formarse en un oficio, iniciar un emprendimiento productivo propio o insertarse en un empleo de calidad, destacando también la importancia de apoyar a los jóvenes para que identifiquen sus intereses, necesidades y prioridades, así como las particularidades de su entorno social y productivo.

<sup>91</sup> CEPAL/OIT, *op. cit.*, pp. 27-28.

- Menos del 50 % de jóvenes, a sus 29 años de edad, han concluido la transición al mercado laboral.
- Hay una brecha de género en la que la transición para las mujeres tarda más tiempo.
- Cuando hay de por medio una educación superior, hay mayores posibilidades de terminar la transición.
- Está comprobado que las trayectorias hacia el mercado laboral son en general mucho más largas en los países en desarrollo.
- Las mujeres constituyen un caso específico de vulnerabilidad en dicha transición, pues siguen contando en mayor medida con la responsabilidad de las tareas del hogar y el cuidado.
- Hay una persistencia de precariedad laboral y una desigualdad en la división sexual del trabajo.
- Hay una mayor proporción de hombres que concluyeron la transición con respecto a las mujeres, las cuales en su mayoría corresponden al grupo en transición, lo cual significa que hay un mayor número de mujeres desempleadas e inactivas económicamente.
- Los jóvenes adultos (entre 25 y 29 años) tienen mayor probabilidad de haber terminado la transición.<sup>92</sup>

Cabe agregar que la OIT cuenta con la *Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo* (ETET),<sup>93</sup> diseñada dentro del proyecto *Work4Youth*, cuyo objeto es ampliar el conocimiento y análisis de esta etapa, destacando que la transición de la escuela al trabajo se entiende como el momento en el cual el joven ha encontrado un trabajo estable —contrato de trabajo escrito o verbal con una duración de más de 12 meses—, de tal forma que tengan una sensación de seguridad o

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 15.

estabilidad.<sup>94</sup> De esta manera, la transición al trabajo estará completa en el momento en el que el joven haya encontrado el primer empleo estable y además considere que éste le brinda satisfacción personal. Por el contrario, dicha transición no culminará si no se cumplen tales elementos.

La OIT establece una clasificación de las etapas de transición, la cual se estructura de la siguiente forma:<sup>95</sup>

- **Transición completa:** jóvenes con trabajo estable (satisfactorio o no), con trabajo satisfactorio pero temporal, o con un autoempleo satisfactorio.
- **En transición:** jóvenes sin empleo, empleados en un trabajo temporal no satisfactorio, con trabajo por cuenta propia pero con insatisfacción, o inactivos y que no asisten a la escuela, pero que más tarde comienzan a buscar trabajo.
- **Transición no iniciada:** jóvenes que aún están estudiando, o que están inactivos y no asisten a la escuela ni reciben formación, y no tienen intención de buscar trabajo.

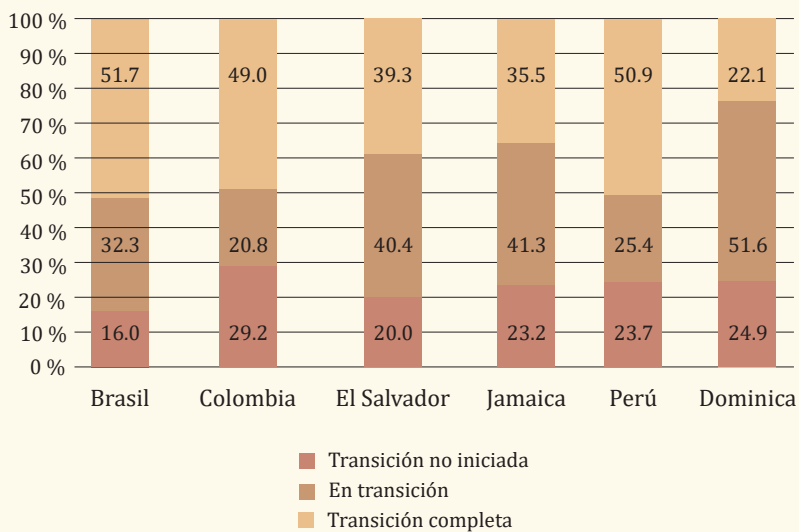
<sup>94</sup> La OIT estima que la estabilidad es una característica escasa en el empleo juvenil, por lo que se considera también la variable satisfacción con el trabajo. Sin embargo, se tiene conciencia de que dicha variable resulta subjetiva, ya que puede cambiar de acuerdo a la perspectiva de cómo cada uno valore su situación en su empleo actual con las cualificaciones, experiencia laboral y potencial que considere poseer.

<sup>95</sup> CEPAL/OIT, *op. cit.*, p. 14.



**América Latina (países seleccionados):  
 distribución de la población joven de 15 a 29 años,  
 según etapa de transición, 2017**

País	Transición no iniciada	En transición	Transición completa
Brasil	16 %	32.30 %	51.70 %
Colombia	29.20 %	20.80 %	49.00 %
El Salvador	20.00 %	40.40 %	39.30 %
Jamaica	23.20 %	41.30 %	35.50 %
Perú	23.70 %	25.40 %	50.90 %
Dominicana	24.90 %	51.60 %	22.10 %



Fuente: CEPAL y OIT, sobre la base de informes regionales que utilizan datos de la *Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET)*.

Con base en las anteriores gráficas, se puede destacar que:

- Aproximadamente el 50 % de los jóvenes entre 15 y 29 años ha llevado a cabo la transición completa en Brasil, Colombia y Perú.
- El grupo de jóvenes que han completado la transición es menor (aproximadamente 1 de cada 3 jóvenes) en países como el Salvador y Jamaica, y en República Dominicana el porcentaje es sólo del 22.10 %.
- Alrededor del 30 % de jóvenes entre 15 y 29 años aún no comienza su transición en Colombia.

Por lo anterior, tal como indica la propia OIT, la actuación estatal resulta fundamental para que las transiciones de la escuela al trabajo sean positivas; podrían implementarse políticas que mejoren la posibilidad de empleabilidad juvenil, dirigidas tanto a la oferta (capacitación, subsidio para transporte, etcétera) como a la demanda (subsídios salariales, incentivos empresariales o para emprendimiento, entre otros).<sup>96</sup>

Del mismo modo, las acciones de las administraciones de la seguridad social, en coordinación con los servicios públicos de empleo, educación y formación, pueden ayudar a los jóvenes a finalizar sus estudios y facilitar la transición de aquellos que trabajan hacia la formación profesional, la educación complementaria o un trabajo digno.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>97</sup> AISS, *op. cit.*, p. 32.

## Desempleo

El desempleo es uno de los factores más críticos, especialmente en la juventud, pues además de que dicho grupo social representa un gran porcentaje de la población, de acuerdo con datos del OIJ<sup>98</sup> se esperaba que la región de Latinoamérica tuviera el crecimiento más alto en la tasa de desempleo en jóvenes, el cual se estimaba alcanzaría el 16.8 % en 2016, y que subiera aún más al 17.1 % en 2017.

El mismo organismo sostiene que a pesar de la ligera recuperación económica en 2018, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo alta y la calidad del empleo es preocupante, además de que la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo ha disminuido drásticamente en los últimos 20 años, lo cual tiene un costo social significativo, pues aquellos jóvenes que no logran encontrar empleo difícilmente pueden mejorar sus medios de vida, y están especialmente expuestos a una gran dependencia de asistencia social, o de acudir a la delincuencia u otros comportamientos antisociales, motivo por el cual es necesario hallar vías para cambiar esa situación, ya sea para que participen de manera significativa en la economía o que tengan un apoyo para poder incorporarse a actividades de formación, y contar con todos los servicios sociales necesarios que permitan su bienestar y su futura incorporación a la vida activa.

Es cierto que las soluciones no son sencillas ante tales desafíos, sin embargo, si se identifican aquellos factores que pueden contribuir a que los jóvenes sean incluidos en las actividades económicas, puede haber un beneficio a la par; es decir, el talento de los jóvenes, así como su energía

<sup>98</sup> Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, *op. cit.*, p. 10.

e ideas, puede aportar al mercado laboral, y la educación y el desarrollo de habilidades pueden aportar al desarrollo empresarial, lo cual genera una oportunidad, pues a los jóvenes que son incapaces de conseguir un equilibrio en el mundo del trabajo se les impide acceder y desarrollar habilidades y competencias que poseen, y que se erosionan rápidamente si no son aprovechadas, reduciéndose la probabilidad de que se introduzcan en el mercado laboral.

El OIJJ señala que el efecto de la pasada crisis económica mundial aún causa estragos en la mayoría de países, dificultando la —de por sí— complicada incorporación de los jóvenes al mundo laboral; asimismo, considera que debido a las grandes tasas de desempleo, las sociedades se vuelven más vulnerables a los disturbios civiles y a la agitación política, y eso se evidencia en aquellos países que se enfrentan a un desempleo elevado o en donde aumenta de forma rápida.

Así, para quienes muestran incapacidad de encontrar un trabajo, la perspectiva de continuar desempleados puede conducirlos a la alienación, depresión o pérdida de autoestima, ya que el éxito o fracaso en su búsqueda influye en sus empleos siguientes y más aún en su historia personal,<sup>99</sup> además de que las elevadas tasas de desempleo e informalidad entre los jóvenes tienen un rol en la incidencia de conductas riesgosas, como el embarazo en adolescentes, la participación en pandillas juveniles, así como en actos de violencia. Y resulta alarmante el hecho de que el contexto de violencia es especialmente determinante en países como El Salvador, en donde los jóvenes toman sus decisiones educativas y laborales en torno a un ambiente de desequilibrio social, mientras que en Haití los desastres

<sup>99</sup> Sophie Bowlby *et al.*, “El lugar del trabajo”, *Jóvenes. Revista de Estudios sobre Juventud*, año 4, núm. 12, México, Nueva Época, julio-septiembre de 2000, p. 32.

naturales que ha sufrido el país, así como el fenómeno de la migración masiva, determinan las oportunidades que enfrentan los jóvenes en la actualidad.<sup>100</sup>

La Organización Internacional de Empleadores (OIE) señala que los países en desarrollo tienen un elevado índice de desempleo en su población juvenil, a causa de la falta de inversión en la formación, aunado al hecho de que no hay compromiso por parte de los poderes públicos de lucha contra ese problema.

El informe *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, de la OIT, señala que 71 millones de jóvenes están desempleados y hay un déficit de empleo de aproximadamente 62 millones de puestos de trabajo,<sup>101</sup> situación que invita a reflexionar sobre las acciones que los Estados deben desempeñar ante un tema tan delicado.

Datos de la OIT (2018) indican que en América Latina y el Caribe, 1 de cada 5 jóvenes en la región busca trabajo y no lo encuentra; la tasa de ocupación de los jóvenes es más de 20 puntos porcentuales menor a la de los adultos, lo cual en parte se debe a que los jóvenes participan en actividades educativas; sin embargo, el alto desempleo y la baja ocupación juvenil, aunado a la precaria inserción laboral, constituyen los retos primordiales de la política laboral juvenil de esa región.<sup>102</sup> Asimismo, según información de la AISS, correspondiente a 2015, 6.7 millones de jóvenes han abandonado la escuela y están sin trabajo en Estados Unidos, mientras que en América Latina y el Caribe el desempleo juvenil aumentó en 2016.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>101</sup> OIT, *Protección social...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>102</sup> OIT, *Panorama laboral 2018, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018, p. 36.

<sup>103</sup> AISS, *op. cit.*, p. 35.

De acuerdo al *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*,<sup>104</sup> de la OIT, la población juvenil entre los 15 y los 24 años encara el mercado laboral en condiciones adversas, frente al resto de trabajadores, pues por su juventud están faltos de experiencia laboral, lo cual genera la principal barrera para su empleabilidad, conformando un círculo vicioso entre la empleabilidad y el desaliento.

Por otro lado, la encuesta llevada a cabo por la OIT, relativa a la juventud y el futuro del trabajo, señala que existen ciertos obstáculos que dificultan el acceso al empleo; entre los más comunes están la falta de experiencia y de contactos adecuados, así como la falta de empleos de calidad, como se puede observar en la siguiente gráfica:



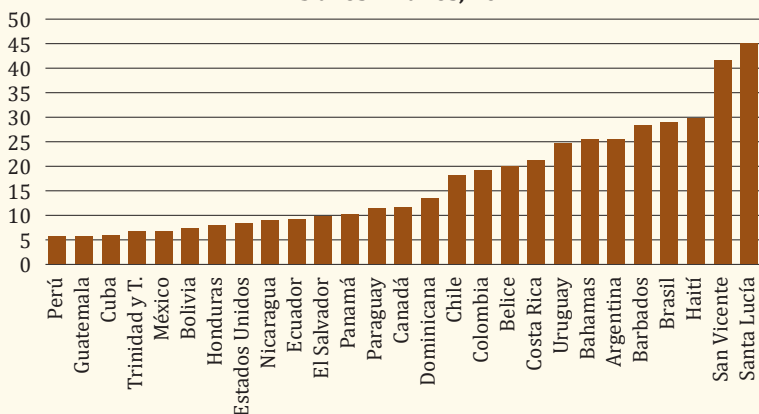
Fuente: OIT, cálculos basados en la encuesta 2017 de la OIT relativa a la juventud y el futuro del trabajo.

<sup>104</sup> OIT, *op. cit.*, p. 36.

Según información del *Ilostat*, correspondiente al año de 2018, relativa a la tasa de desempleo (*Unemployment rate*), se muestra una tendencia alta sobre todo en los países correspondientes a San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía, seguidos por aproximadamente la mitad del porcentaje de desempleo en relación con estos dos países, en donde se encuentran Brasil, Argentina, Barbados y Bahamas. Con la tasa más baja, rompiendo la tendencia, están Perú, Cuba, Guatemala, Trinidad y Tobago, México, Bolivia, Honduras, Estados Unidos y Ecuador.

<b>País</b>	<b>Desempleo en jóvenes</b>	<b>País</b>	<b>Desempleo en jóvenes</b>
Argentina	25.2 %	EU	8.1 %
Bahamas	25.1 %	Guatemala	5.6 %
Barbados	28.0 %	Haití	29.5 %
Belice	19.8 %	Honduras	7.9%
Bolivia	7.4 %	México	6.8 %
Brasil	28.6 %	Nicaragua	8.6 %
Canadá	11.6 %	Panamá	10.0 %
Chile	18.1 %	Paraguay	11.14 %
Colombia	18.9 %	Perú	5.6 %
Costa Rica	20.9 %	Dominicana	13.4 %
Cuba	5.7 %	San Vicente y las Granadinas	41.4 %
Ecuador	8.9 %	Santa Lucía	45.2 %
El Salvador	9.8 %	Trinidad y Tobago	6.6 %

### Desempleo en jóvenes de los 15 a los 24 años, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos derivados de *Unemployment rate-ILO modelled estimates*, nov. 2018.

### Informalidad en el empleo juvenil

Otro reto que enfrentan los jóvenes es el tema de la informalidad en el trabajo. Al revisar algunos datos estadísticos que reflejan dicha complejidad, vemos que el porcentaje de empleo informal en América es alto para la población joven, cuyas cifras ascienden al 46.2 %, comparado con el 40.4 % en la población adulta, cuya tasa disminuye conforme aumenta el nivel de educación, según datos de la OIT (2018).

En el caso de los países desarrollados, el porcentaje de informalidad, por lo general, es inferior al 40 %; destaca que en todas las regiones del mundo y para todas las situaciones en el empleo las personas con mayor nivel de educación tienen menos probabilidad de formar parte de la tasa de empleo informal.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, 2018, p. 68.



La misma OIT señala que el 77 % de los trabajadores jóvenes en todo el mundo están ocupados en el sector informal, y de ese grupo el 97 % se encuentra en los países en desarrollo.<sup>106</sup>

Un dato relevante, derivado de la comparación de los datos nacionales referidos al empleo informal, en relación con el porcentaje del empleo total con los valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH), revela que en los países con mayor informalidad el IDH tiene un valor menor.<sup>107</sup>

Algunas de las características de los jóvenes en Latinoamérica que forman parte de la categoría de trabajadores informales (en relación con los formales) son:

- En promedio tienen un año menos de edad que los formales.
- En promedio tienen dos años menos de educación.
- Tienen menor residencia urbana.
- Cuentan con una sobrerrepresentación en el quintil de ingreso per cápita familiar más pobre (12.6 % versus 3 %).
- El 9.3 % de los trabajadores jóvenes informales son pobres, es decir, su ingreso laboral está por debajo de la línea de pobreza, correspondiente a 2.5 dólares por día.<sup>108</sup>

En este sentido, es posible decir que, dentro del grupo de trabajadores, los jóvenes representan una categoría asociada típicamente al sector de la informalidad, y aunque hubo una disminución de dichos niveles, al menos hasta

<sup>106</sup> OIT, *Protección social...*, op. cit., pp. 172-173.

<sup>107</sup> OIT, *Mujeres y hombres...*, op. cit., p. 45.

<sup>108</sup> OIT, *Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2015, p. 16.

2013 más de la mitad de ellos (55.7 %) se desempeñó en condiciones precarias en América Latina.<sup>109</sup>

La generación de nuevos y mejores puestos de trabajo, así como la formalización de los ya existentes, constituyen uno de los más importantes desafíos que enfrentan los jóvenes en América, sobre todo en los países en desarrollo. Además de que la generación de oportunidades de trabajo decente —algo que trasciende a la problemática específica de los jóvenes en relación con su inserción laboral— es una condición casi de primer orden para formalizar la economía informal.<sup>110</sup>

De acuerdo a lo que señala la OIT (2015), el trabajo juvenil y la informalidad tienen una estrecha relación, al menos en América Latina y el Caribe, y contrario a lo que se piensa también el sector formal contribuye a la informalidad laboral juvenil, sobre todo cuando se perciben ingresos bajos, inestabilidad y precariedad; por lo que el trabajo informal, en ocasiones, se presenta como una oportunidad para obtener mayores ingresos, aunque no se cuente con los derechos laborales mínimos.

Datos de la AISS revelan que los trabajadores jóvenes tienen más dificultades que otros grupos de edad para encontrar un empleo formal estable; y dentro de este grupo las tasas de desempleo de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe por lo regular son mayores que las de los hombres.<sup>111</sup>

De acuerdo a información del BID en 2016, el 64 % de los jóvenes de 15 a 29 años tienen trabajos informales, lo que quiere decir que trabajan sin protección alguna frente a contingencias futuras, enfrentándose a riesgos laborales,

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>110</sup> OIT, *Barreras para el acceso...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>111</sup> AISS, *op. cit.*, p. 31.

sin la posibilidad de ahorrar para su vejez y con una alta inestabilidad en el empleo, por lo que se estima que 1 de cada 3 no tendrá el mismo empleo en un año.

El mismo organismo señala que uno de los factores que afectan a este grupo de la población es el círculo vicioso de empleos de baja productividad, en el que 1 de cada 4 trabajadores que se encuentran en la parte central de su vida laboral lleva en el lugar de trabajo menos de un año, por lo que la combinación de estos dos factores hace que especialmente los jóvenes y los trabajadores que tienen menos formación se sitúen en un círculo de empleos de baja productividad, sin aseguramiento social (informales) y con escasas posibilidades de mejora.

Esta situación genera un espacio para la injerencia de políticas por parte de los Estados, en donde resaltan tres categorías para superar las barreras que existen entre los jóvenes y el trabajo decente, propuestas por la OIT:<sup>112</sup>

1. Intervención sobre la oferta y demanda laboral para impulso de contratación en puestos formales, en donde se sitúan las regulaciones y programas diseñados especialmente para jóvenes:

En estímulos a la demanda, subsidios a la contratación estipulados en programas y legislaciones, dentro de ellos contratos temporales y capacitación.

- En acciones dirigidas a la oferta, la capacitación como herramienta de formación en oficios y experiencia en el lugar de trabajo, tomando en cuenta la finalización de los estudios obligatorios.

<sup>112</sup> OIT, *Formalizando...*, op. cit., p. 58.

2. Políticas que otorgan incentivos para formalizar los empleos y costos por no hacerlo, los cuales si bien no están focalizados hacia los jóvenes, impactan en el sector informal de manera general. Incluyen:

- Incentivos a la registración (reducción de sanciones, beneficios tributarios, simplificación), acompañamiento al negocio, inspección laboral para cumplimiento de la norma, incorporación a regímenes especiales de contratación a quienes no contaban con derechos laborales a pesar de su legalidad, así como la incorporación de quienes eran exceptuados de la misma.

3. Políticas de protección social para trabajadores que se han desempeñado en la informalidad y no tienen acceso a los seguros sociales:

- Participación de la población juvenil vulnerable en las extensiones de prestaciones de salud, protección a la maternidad y asignaciones familiares.

Por otro lado, de la revisión realizada por la OIT (2015) a las políticas públicas puestas en marcha en la región de América Latina y el Caribe, sobresalen cinco aspectos innovadores en materia de diseño e implementación:

- Estimulación en la contratación de jóvenes y la experiencia laboral de la pasantía sin descansar en la flexibilización de los contratos.
- Regularizar las pequeñas unidades económicas no sólo desde la legalidad sino también desde el funcionamiento del negocio mediante acompañamiento para la mejora de la productividad.

- Garantizar pisos de prestaciones sociales a los beneficiarios de programas de empleo buscando la complementariedad de las intervenciones por sobre los desplazamientos en una misma población objetivo.
- Descentralizar en asociaciones con actores locales las tareas de regularización de modo que la proximidad a los trabajadores y pequeñas unidades facilite la captación, registro y monitoreo de las obligaciones en la formalidad.
- Adaptar la normativa vigente en la formalidad a la heterogeneidad productiva y de la fuerza laboral mediante la creación de regímenes especiales.<sup>113</sup>

A pesar de que entre los distintos países de la región se pueden compartir algunas tendencias o propensiones, ello no significa que los programas se puedan aplicar de forma homogénea, debido a los distintos contextos. Sin embargo, hay algunas valoraciones comunes que pueden servir de referente para los desafíos actuales.

En la región de América Latina y el Caribe hay una incidencia del trabajo informal, con un alto porcentaje de jóvenes sin un contrato laboral firmado por su empleador; y carecen de la protección legal que conlleva la formalidad; destaca el hecho de que el 70 % de los jóvenes empleados en América Latina y el Caribe trabaja en el sector informal, y el grado de informalidad difiere dentro de la región, con países como Chile, Brasil y Colombia, que muestran niveles ampliamente menores que los de Haití y México.

Además, en los países en donde hay mayor informalidad, los jóvenes ganan más del doble del salario mínimo legal, en tanto que en las economías con un índice de in-

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 59.

formalidad menor, los jóvenes ganan justo por encima del salario mínimo legal. Esto es, para el 47 % de los jóvenes empleados, el trabajo es de tiempo parcial, lo que probablemente les permite conciliar sus actividades remuneradas con el estudio y otras actividades. Asimismo, una de las principales dificultades que tienen que enfrentar al momento de buscar un trabajo, es su falta de experiencia, unida a las barreras que encuentran para acceder al empleo formal, la falta de oportunidades y las malas condiciones que ofrecen los trabajos disponibles, entre otras, que los empuja hacia trabajos precarios y/o informales.<sup>114</sup>

Por otro lado, las bajas expectativas de los jóvenes sobre el mercado laboral, al considerar que éste tiene muy poco que ofrecerles, puede tener una relación directa con las altas tasas de desempleo e informalidad, pues ya no ven en él una oportunidad de crecimiento, debido a las condiciones precarias o de baja o nula protección social, por lo que acuden a comportamientos riesgosos, como la delincuencia o las adicciones.

Por ello, se requiere de una alineación de las políticas, legislaciones y planes nacionales, para el diseño e implementación adecuado, en donde deben ser revisados sus efectos para determinar su continuidad, por lo que resulta sumamente importante el hecho de que las políticas no se deben circunscribir a los programas, sino a las evidencias que éstos arrojen.

<sup>114</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, pp. 44-46.

## La desocupación juvenil: los llamados ninis o NEET

El caso de los llamados ninis se refiere a aquella proporción de jóvenes que no están ocupados, es decir, que *ni* estudian *ni* reciben formación. También es nombrada “tasa de jóvenes nini” o “tasa de jóvenes NEET”, quienes se encuentran fuera de la fuerza de trabajo; número que se expresa de acuerdo al porcentaje del total de jóvenes.

Este indicador proporciona el cálculo o medida de la población juvenil que se encuentra fuera del sistema de educación y de ocupación, por lo que refleja una medida más extensa de los potenciales jóvenes que pudieran entrar al mercado laboral.

Debido a la utilidad que tiene tal indicador respecto al mercado laboral, se incluyó la tasa de jóvenes NEET a la lista de indicadores mundiales que fueron propuestos para medición de progreso hacia la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, de acuerdo al Objetivo Número 8, referente a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos.

El método de cálculo de la tasa de jóvenes NEET se realiza de la siguiente manera:

- $NEET (\%) = (\text{jóvenes} - \text{jóvenes ocupados} - \text{jóvenes no ocupados, pero en educación o formación}) / \text{jóvenes} * 100$

Dicha fórmula puede presentarse también de la siguiente forma:

- $NEET (\%) = ((\text{jóvenes desocupados} + \text{jóvenes fuera de la fuerza de trabajo}) - (\text{jóvenes desocupados en educación o formación} + \text{jóvenes fuera de la fuer-}))$

za de trabajo en educación o formación)) / jóvenes  
\*100<sup>115</sup>

Esta tasa de medición, tal como lo señala Ilostat, por ser la fuente de estudios estadísticos de la OIT, puede servir como medida del potencial de la juventud que no se aprovecha, que a su vez podría contribuir al desarrollo nacional a través del empleo, pues no mejora su perfil, debido a que no adquiere competencias por medio de la ocupación, no acumula experiencia o formación, y corre un alto riesgo de exclusión social y también laboral, además de encontrarse en una situación de desventaja, al contar con menor nivel de instrucción y de ingresos.

Dicha medición puede revelar algunos datos muy interesantes, que son complementarios a la tasa de participación laboral y desocupación. Al respecto, si la tasa de participación juvenil decrece en tiempos de crisis económica, eso se puede reflejar en una tendencia creciente de la tasa de NEET.

Esto quiere decir que una tasa de NEET alta, junto con una tasa de desocupación baja, puede revelar desánimo por parte de esta franja poblacional; a su vez, una tasa alta de NEET de mujeres puede significar la presencia de barreras institucionales a su participación en el mercado laboral, o la ocupación en actividades domésticas.

De acuerdo al análisis de este indicador, para que no haya una mala interpretación de los resultados se deben tener presentes los dos subgrupos que lo componen, es decir, tanto la población juvenil desocupada (sin educación ni formación), como los jóvenes que se encuentran fuera de

<sup>115</sup> *Tasa de Jóvenes NEET*, Departamento de Estadística de la OIT (Ilostat). Disponible en [https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description\\_NEET\\_SP.pdf](https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_NEET_SP.pdf)



la fuerza de trabajo (ni en educación ni en formación). La forma en la que se compone cada uno de los subgrupos representa un impacto para la construcción de políticas, por lo que siempre deben ser analizadas.

Otros datos relevantes son aquellos que arroja la AISS, al destacar que alrededor de 20 millones de jóvenes en América Latina y el Caribe ni trabajan ni estudian. De igual modo, el BID (2015) señala que en América Latina hay 14.9 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni buscan empleos, de los cuales el 77 % son mujeres, cifra que junto con el número de jóvenes desempleados que corresponde aproximadamente a 6.6 millones, indica que el 21.5 % de la población joven en la región ni estudia ni trabaja.<sup>116</sup>

Este organismo también revela que el porcentaje de jóvenes de bajos ingresos desempleados y que no estudian, no trabajan o buscan empleo, crece conforme empeora la situación del hogar. Así, en promedio para dicha región, el 33 % de los jóvenes pertenece a dichos grupos, frente al 13 % y al 10 % de los jóvenes de los hogares del quintil 4 y 5 de ingresos, respectivamente.<sup>117</sup>

Datos de la OIT (2018) señalan que en América Latina y el Caribe la tasa de desocupación de los jóvenes es cercana al 20 %, y casi triplica a la del resto de la población trabajadora.<sup>118</sup>

Cabe resaltar que el problema se acrecienta debido a que la falta de inclusión laboral, la inactividad y la falta de inclusión económica, elevan el riesgo de actividades relacionadas a conductas riesgosas, como la violencia y la drogadicción.

<sup>116</sup> AISS, *op. cit.*, p. 35.

<sup>117</sup> Verónica Alaimo *et al.*, *Empleos para crecer*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 41.

<sup>118</sup> OIT, *Protección social...*, *op. cit.*, p. 16.

De acuerdo a la encuesta titulada *Millennials en América Latina y el Caribe*, que forma parte de la obra *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*,<sup>119</sup> editada por el BID (2018), con el fin de obtener una gran riqueza de información sobre los jóvenes en la región, se tomaron en cuenta las variables que por lo regular se contienen en las encuestas de hogares, en la que se destacan los ingresos, el nivel de educación, preguntas relacionadas con las decisiones de estudio y trabajo, aspiraciones educativas y laborales, expectativas de cumplir dichas aspiraciones, creencias respecto de los retornos a la educación, habilidades cognitivas (lenguaje y matemáticas), técnicas (inglés y habilidades digitales) y socio-emocionales.

Así, se determinó que el llamado grupo de los ninis está integrado en su gran mayoría por mujeres en todos los países, y que tal grupo pertenece a los hogares de menos recursos. Además de que la encuesta revela que sólo una fracción muy pequeña de los jóvenes ninis (un 3 % en el conjunto de países) se ajusta con el estereotipo de un joven inactivo que no realiza labores entendidas como productivas. De hecho, la gran mayoría de ellos realiza actividades productivas en sus hogares o busca empleo, o tiene una discapacidad que no le permite estudiar o trabajar.

También destaca que existe relación entre el nivel socioeconómico de los hogares a los que pertenecen los jóvenes y las decisiones de estudios y trabajo que han tomado, en virtud de que el nivel socioeconómico determina las oportunidades de inversión en educación que las familias pueden aprovechar para los hijos, y con ello también se determina cuándo y con qué preparación los jóvenes se incorporan al mercado laboral.

<sup>119</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, pp. 32-33 y 42.

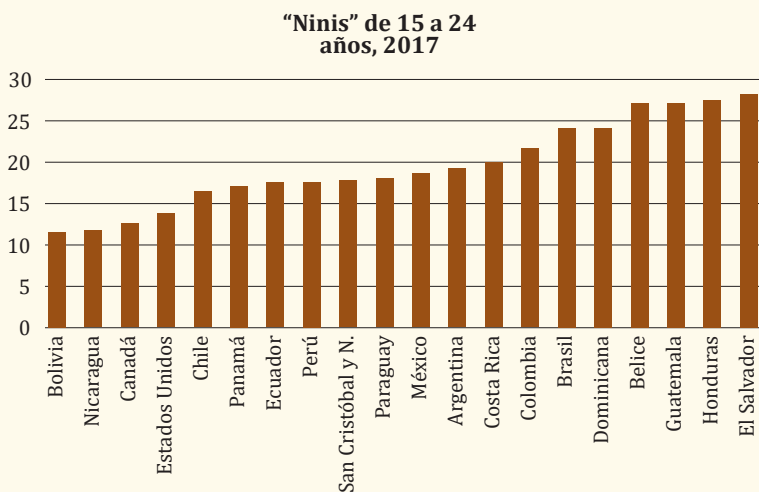
Del mismo modo, se distingue que en todos los países de la región, los hogares que tienen los ingresos más altos son aquellos en los que los jóvenes trabajan, con independencia de si estudian o no, lo cual significa que sus ingresos laborales son sustanciales para la economía familiar.

Contrario a lo que se piensa, estos jóvenes son personas ocupadas que realizan labores valoradas por sus entornos, en donde hay un contraste de acuerdo al género; pues mientras una gran parte de los hombres busca un empleo, la mayoría de las mujeres se dedica a tareas domésticas y al cuidado de otros miembros del hogar.

Sin embargo, se revela un rezago considerable en las habilidades cognitivas, en donde aproximadamente un 40 % de los jóvenes encuestados no logra llevar a cabo cálculos matemáticos muy sencillos de forma correcta, que son necesarios para la vida cotidiana (por ejemplo, repartir una cantidad de dinero en partes iguales). A pesar de ello —con excepción de Haití— los jóvenes dicen manejar dispositivos digitales con mucha facilidad (apuntando un nivel de 80 en una escala del 0 al 100), lo cual representa una habilidad que es clave para la inserción laboral en un entorno cada vez más digitalizado.

Datos del Ilostat, relativos a la tasa de desocupación (*Youth NEET rate*) correspondiente al año 2017, señalan que los países con un porcentaje más elevado de desocupación corresponden en su mayoría a la zona de Centroamérica (El Salvador, Belice, Honduras y Guatemala), mientras que el porcentaje más bajo de educación lo conforma la zona de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), y de manera poco regular o inusual, Bolivia y Nicaragua.

País	% NEET	País	% NEET
Argentina	19.3	Estados Unidos	13.8
Belice	27.3	Guatemala	27.3
Bolivia	11.6	Honduras	27.7
Brasil	24.3	México	18.7
Canadá	12.6	Nicaragua	11.8
Chile	16.5	Panamá	17.2
Colombia	21.8	Paraguay	18.1
Costa Rica	20.1	Perú	17.7
Ecuador	17.6	Dominicana	24.3
El Salvador	28.4	San Cristóbal y N.	17.9



Fuente: Elaboración propia con base en los datos derivados de *Youth NEET rate* de la OIT 2017.

## Programas de subsidio para el empleo juvenil

Es interesante que, en la actualidad, el hecho de graduarse no significa que se han adquirido una serie de habilidades que para el mercado laboral resultan importantes, y en el mundo empresarial difícilmente habrá una disposición a contratar formalmente a un joven sin que antes haya una garantía de que posee las competencias requeridas. De esta misma forma, la falta de habilidades puede desalentar a muchas empresas a capacitar a los trabajadores, a causa de la carencia de éstas al momento en el que se incorporan al trabajo, y en muchas ocasiones la capacitación es considerada como algo costoso. Por ello, los empleadores sostienen que cuando comienza un proceso de capacitación, y en específico cuando se trata de capacitación de jóvenes, se debe ir varios pasos atrás, porque los trabajadores no cuentan con muchos de los requerimientos previos suficientes para obtener beneficios de la capacitación.

De acuerdo a información del BID (2015),<sup>120</sup> algunos países han optado por ofrecer programas dirigidos al empleo joven, con el objeto de promover la inserción de este grupo al mercado laboral, por medio de subsidios a la contratación, cuyo formato mayormente utilizado corresponde a aquel dirigido directamente a la empresa a través de subsidios o apoyos directos que cubren una parte del salario, o por medio de deducciones a las participaciones que las empresas deben hacer, por concepto de cotizaciones de seguridad social; aunque algunos países entregan el subsidio directamente a los jóvenes.

Otra de las opciones que han puesto en práctica paí-

<sup>120</sup> Verónica Alaimo *et al.*, *op. cit.*, p. 121.

ses de la región de América Latina y el Caribe ha sido la llamada Ley de Primer Empleo, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades de trabajo, como herramientas de política que pretenden motivar a los empresarios a contratar a jóvenes. Son parecidos a los programas de subsidio al empleo joven, con la diferencia de que no se encuentran establecidos en una ley; en ellos también hay una motivación de incentivos, en el que la empresa se compromete a contratar a trabajadores jóvenes y a cambio obtiene algún tipo de exención o provecho que reduce su costo laboral.

Existen también los llamados “programas de aprendizajes”, que son programas de formación más extensos y que pueden representar una opción para jóvenes fuera del sistema escolar. Este tipo de políticas se orientan a disminuir el desempleo juvenil, fortalecer la transición de la escuela al trabajo o apoyar a los jóvenes que han egresado de la educación escolar, para que tengan la oportunidad de incorporarse al mercado laboral y acceder a un primer empleo de calidad, es decir, dentro del sector formal.

Algunas de las características que distinguen a estos programas sobre todo en América Latina y el Caribe, de acuerdo con el BID, son:

- Están dirigidos a jóvenes de entre 16 y 24 años de edad.
- Los jóvenes son recién egresados de su formación escolar (técnica o vocacional).
- No cuentan con experiencia profesional, pero están en busca de trabajo.
- El Estado otorga un beneficio monetario o tributario a la empresa que los contrata.
- Los contratos de primer empleo son de corta duración (de 3 a 12 meses), y posteriormente se puede contratar al joven de forma convencional.

A continuación, se presentan algunos países que han implementado programas de subsidio al empleo juvenil.

## Brasil

En el caso brasileño, la Ley de Aprendiz otorga exenciones tributarias a empresas que contratan y entrenan a jóvenes para su primera experiencia laboral, lo cual acrecienta las posibilidades de contar con un trabajo que resulte mejor pagado, con mayor estabilidad, sobre todo a mediano plazo, esto es, cuatro o cinco años posteriores a haber ingresado al programa.<sup>121</sup>

## Panamá

Un ejemplo de buenas prácticas en Panamá son los programas *Pro-Joven* y *POVE*,<sup>122</sup> correspondientes al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel), y que forman parte de la estrategia integral que dicho Ministerio dirige a la juventud panameña.

El programa *Pro-Joven* fue creado en el año de 2014 con el objeto de capacitar jóvenes de 17 a 23 años en escuelas técnicas y vocacionales, como alternativa de vinculación entre este grupo y las empresas; implementado a través de pasantías laborales con duración de tres meses en una empresa con reconocimiento en el área en la que el estudiante pueda aplicar sus conocimientos, además de estar en posibilidad de contratación al término de la pasantía.

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp. 121-122.

<sup>122</sup> Segundo Foro Nacional de Juventud: "*Trabajo y empleo juvenil*," Documento de sistematización, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)-OIJ Oficina para Países Andinos de la OIT, Panamá, 2017, pp. 14-15.

El punto fuerte del proyecto es que se presenta como una respuesta a las demandas de las diversas empresas, al asociarlas con los jóvenes cuyo perfil se ajusta a la vacante, lo cual evita la discordancia entre la oferta y la demanda, que se ha presentado como uno de los desafíos actuales en la inserción de los jóvenes al mercado de trabajo.

Por otro lado, el *Programa de Orientación Vocacional y Empleo* (POVE) tiene como objeto otorgar a los estudiantes información pertinente relativa a la tendencia ocupacional y a la demanda de destrezas para el trabajo; se encuadra dentro de las estrategias que tratan de reducir la demanda insatisfecha de talento humano en el país.

Ambos programas tienen una estrategia de impulso hacia la inserción laboral de los jóvenes panameños, pues constituyen una respuesta a varios de los problemas juveniles del país, tales como la exigencia de experiencia laboral anterior a ocupar el puesto, así como la falta de orientación laboral.

Igualmente, existe el programa *Padrino Empresario* del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual se originó como una opción para la prevención de los jóvenes expuestos a situaciones de riesgo social entre los 15 y los 17 años, con el objeto de reducir la vulnerabilidad de este grupo, a través de capacitación para el trabajo, con la posibilidad de un empleo futuro en la empresa capacitadora, con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Dicho programa es auspiciado por empresas privadas, por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y la sociedad civil. Ambos programas son muestra de buenas prácticas en la inclusión de otros actores, para emprender de manera conjunta proyectos influyentes.

Asimismo, el Centro de Formación y Desarrollo de Adolescentes (CEFODEA), que depende del MIDES, lleva a cabo cursos técnicos de formación profesional en carreras



vocacionales, dirigido a jóvenes entre 15 y 17 años que no han terminado sus estudios, con el fin de que se reincorporen a ellos y así reducir el número de estudiantes en riesgo social, además de procurar un desarrollo integral y fortalecimiento de su autoestima y sentido de solidaridad, pues actúa más allá de lo educativo y profesional, al tratar también el aspecto psíquico de los jóvenes, potenciando así un desarrollo juvenil multidisciplinar.

## Argentina

El plan de reforma laboral implementado por el gobierno nacional puso en práctica diversos programas de apoyo a la juventud; entre ellos se puede destacar la generalización de un sistema de pasantías con una jornada corta, lo cual genera ventajas impositivas para el empleador. Esto a través de la disminución del costo laboral a favor de las empresas y con el objeto de elevar la contratación y formalización de trabajadores jóvenes.

El ejemplo claro lo constituye la Ley de Primer Empleo, que se dirige a aquellos jóvenes entre 18 y 24 años de edad y con menos de 36 aportes a la seguridad social, los cuales deben estar acreditados en su historia laboral, y deben ser continuos, discontinuos y/o en calidad de trabajador autónomo y/o monotributista. Tal programa sirve como medio de captación e inserción al mundo del trabajo, en donde el gobierno mediante dicha ley propone exenciones e incentivos a los empleadores, con el objeto de que contraten a jóvenes.

De esta forma, dichos empleadores quedan exentos del pago de diferentes porcentajes de las contribuciones patronales que están obligados a efectuar, por lo que durante los primeros 36 meses laborales de manera formal del empleado, podrán recibir incentivos económicos.

Existen opiniones encontradas con respecto a dicha implementación, pues algunos sostienen que habrá precarización laboral debido a que las condiciones de contratación se flexibilizan; sin embargo, el gobierno ha afirmado que por el contrario, el proyecto amplía la garantía del acceso a la seguridad social y “es la llave de ingreso para mejorar la tasa de entrada de los trabajadores”.<sup>123</sup>

Por otro lado, existe otro mecanismo de incentivo laboral desde el gobierno, dirigido al sector privado, con el objeto de fomentar la innovación a través de las exenciones al pago del Impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE), en el caso de las empresas nuevas creadas por los jóvenes, eliminando el pago de registros mercantiles; lo cual, además de ayudar a reducir el desempleo, estimula la iniciativa y el emprendimiento del grupo juvenil, apoyándolo y confiando en sus ideas.<sup>124</sup>

## Chile

En Chile, la Ley 20.338 de 2009 constituye un beneficio que el Estado otorga a los trabajadores jóvenes en una situación de vulnerabilidad, así como a los empleadores. Los jóvenes reciben dos terceras partes del beneficio y los empleadores una tercera parte. El requisito es que los jóvenes deben tener entre 18 y 25 años, percibir menos de 474 966 pesos chilenos (CLP) y pertenecer a un núcleo familiar que forme parte del 40 % más pobre de la población. Con dicho programa se trata de reducir el desempleo juvenil, mediante el

<sup>123</sup> Segundo Foro Nacional de Juventud: “Trabajo y empleo juvenil”, documento de sistematización, Buenos Aires, Secretaría de Juventud de Argentina-OIJ-Oficina para Países Andinos de la OIT, 2017, p. 9.

<sup>124</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

apoyo a los más vulnerables, fomentando la contratación formal. Dicho programa es puesto en marcha por el Instituto de Previsión Social, junto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Un estudio realizado por la Universidad de Chile (2012) reveló que durante los primeros dos años en que se puso en marcha el programa, la cobertura correspondió al 4.6 % y al 4.8 % de la población elegible para 2009 y 2010 respectivamente; asimismo, el número total de beneficiarios en 2010 ascendió del 21.2 % en 2009, al 21.3 % en 2010. Sin embargo, la participación empresarial fue de 3.75 %, en donde el uso del subsidio fue en mayor parte por microempresas (44 %). Los resultados indican que el programa tuvo resultados positivos al acrecentar la posibilidad de participación laboral y consecución de empleo, además de que reveló al menos de forma leve la preferencia hacia jóvenes para ocupar vacantes.

## Estados Unidos

La evaluación del sistema de aprendices de Estados Unidos (*Registered Apprenticeships*) es un programa orientado hacia jóvenes que han egresado del sistema escolar y que se incorporan a una empresa en la que se les proporcionan conocimientos teóricos y prácticos, a efectos de capacitarlos para que más adelante puedan formar parte de la planta laboral en esa misma empresa o en otra. En el caso específico de Estados Unidos, los efectos fueron altos en relación con el ingreso, así como en la posibilidad de que los jóvenes encuentren empleo. Y un dato significativo corresponde a aquel que revela que después de nueve años de que salen del programa, los resultados costo-beneficio son positivos.

## México

Es relevante señalar que México sigue formando parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación, es decir, el 22 % de la población joven; las personas jóvenes en condiciones vulnerables (de pobreza, tanto extrema como moderada) representan más del 87 %.

Así, el programa *Jóvenes construyendo el futuro*, que comenzó en 2019, busca que la población entre 18 y 29 años de edad cuente con la posibilidad de capacitarse en el trabajo, y el gobierno les otorga una beca por el periodo de un año, que es lo que dura dicha capacitación. Es importante decir que a este programa se encuentran adheridas empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, que se comprometen a capacitar a los jóvenes para que desarrollen determinadas habilidades relacionadas con el sector al que se incorporan, para así poder comenzar su experiencia laboral.

El programa se centra en un modelo de corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social, con el objeto de ofrecer apoyos a los jóvenes, actividades y un lugar para desarrollar y/o fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que permitan la inclusión social y aumenten su posibilidad de empleo futuro. Asimismo, se pretende que el programa sea extensivo para 2 millones 300 mil jóvenes que no han sido incluidos en los procesos económicamente productivos.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Lineamientos para la operación del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2019. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019).

Hasta ahora, en dicho programa están incorporados 900 000 jóvenes: el 57.6 % son mujeres y el 42.4 %, hombres; del total de jóvenes inscritos, el 42.9 % cuenta con estudios medios superiores; el 17.6 %, con estudios superiores; el 0.2 %, con estudios de posgrado, y el 39.3 %, sólo con estudios básicos. Además de que actualmente los jóvenes de zonas indígenas se encuentran en proceso de vinculación.<sup>126</sup>

También en dicho programa se incorpora lo que se conoce como *Censo de Bienestar*, que consiste en verificar e incorporar a los jóvenes que habitan en zonas de población en su mayoría indígena o con un alto grado de marginación, así como regiones con altos grados de violencia.

### **Nueva Zelanda como modelo exitoso de subsidio para el empleo juvenil**

De acuerdo a la obra *Empleos para crecer*, del BID (2015),<sup>127</sup> en Nueva Zelanda el *Programa de Aprendices* consiste en combinar tanto el aprendizaje práctico como el teórico, fuera y dentro del trabajo. El diseño del programa se basa en las competencias y se debe completar una serie de créditos establecidos con anterioridad, los cuales son acordes al tipo de competencia que se pretende adquirir.

Las evidencias arrojan como resultado que hay mejoras en las remuneraciones, en la medida en que completan el *Programa de Aprendices*, que en el caso específico corresponde al nivel 4, reconocido por el *Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda* (NZQF), que otorga el Departamento de

<sup>126</sup> Véase *Jóvenes Construyendo el Futuro en Números*. Disponible en <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/>.

<sup>127</sup> Verónica Alaimo *et al.*, *op. cit.*, pp. 224-225.

Trabajo de Nueva Zelanda, y que corresponde al nivel más alto de certificación.

Cabe señalar que la razón del éxito que han tenido estos programas tiene que ver con la relación que vincula a la industria y a los proveedores de estos programas de capacitación; en ella, las organizaciones de capacitación tienen diversas funciones, pero se destaca aquella que incluye supervisar los programas de aprendices, desarrollando los mecanismos de capacitación industrial de acuerdo a las necesidades del mercado laboral.

Las características de modelos exitosos de este tipo de programas pueden enunciarse de la siguiente manera:

- Fomento de un alto compromiso del sector privado para cofinanciar las iniciativas.
- Garantía de calidad en la capacitación, de conformidad con contenidos establecidos previamente, que se encuentren regulados y susceptibles de ser certificados, para que haya un valor agregado a dicha certificación.
- Capacitación que impacte no sólo en el periodo de aprendizaje, sino posteriormente para cualquier otra empresa para la que se labore.
- Existencia de un contrato entre el aprendiz y la empresa, como base de las obligaciones y responsabilidades mutuas.

## Las nuevas formas de empleo: trabajo a través de plataformas digitales y precarización laboral juvenil

En la actualidad, los jóvenes en América, especialmente en los países en desarrollo, están sometidos a una mayor presión debido al cambio demográfico, las transformaciones estructurales del mercado de trabajo, y en particular por la proliferación de las formas atípicas y distintas de empleo, aunado a los efectos duraderos de la recesión mundial después de la crisis financiera. La perspectiva de éstos es que sus derechos de pensión serán más bajos que los de los actuales pensionistas,<sup>128</sup> que el acceso a las distintas prestaciones de seguridad social (salud, vivienda, entre otros) se convierten en una dificultad creciente, y que por ello las oportunidades de crecimiento individual y colectivo son casi un privilegio.

Así, las nuevas relaciones de trabajo se caracterizan por su inestabilidad y precarización, por las altas tasas de desempleo abierto y la generalización del trabajo no asalariado, por la desindexación automática de los salarios en función de la evolución del costo de vida y en relación con la productividad y calidad del mismo, e incluso de la turbulencia de los mercados; fenómenos laborales en los que nociones como *flexibilidad salarial, interna, externa o funcional* aparecen como reglas y no como excepciones.<sup>129</sup>

Lo anterior, lejos de parecer una cuestión pasajera se ha convertido en la tendencia del mundo del trabajo, donde la flexibilidad absorbe ámbitos que en otros tiempos hubie-

<sup>128</sup> OIT, *Informe Mundial...*, op. cit., pp. 174-175.

<sup>129</sup> Alfredo Sánchez Castañeda, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, IJ-UNAM, México 2006, p. 7.

ran parecido inimaginables. No obstante, esa misma flexibilidad de los mercados laborales es la que permitió incorporar a un considerable número de trabajadores que entraban por primera vez o que regresaban a dichos mercados, muchos de ellos en empleos mal pagados y, principalmente en el caso de las mujeres, trabajos a tiempo parcial o con contratos de trabajo no tradicionales y con poco contenido social,<sup>130</sup> por lo que la gran preocupación en torno a esta tendencia, es que parece irreversible, por lo menos en el corto plazo.

De ahí que en la que ha sido llamada la nueva era digital o industria 4.0, las plataformas virtuales o digitales tienen un papel sumamente importante, debido a que han revolucionado el mundo del trabajo, cuyo impacto es mayor sobre todo en las generaciones jóvenes, al representar una opción más para lograr adherirse al sector productivo. Sin embargo, en estas nuevas modalidades de empleo no hay mucha claridad sobre si en efecto se trata de una relación de trabajo o no, por lo que su regulación sobre todo en los países en desarrollo se ha tornado escasa y confusa, y en su nombre se han minimizado los derechos laborales de quienes acuden a su uso para obtener recursos.

Es por ese motivo que los efectos de la industria 4.0 más estudiados y que más debate generan son los que tienen que ver precisamente con el empleo; lo anterior es así, ya que el proceso de automatización provoca un efecto de sustitución y destruye puestos de trabajo en determinados sectores; aunque también se debe considerar la existencia del efecto de complementariedad, en el que hay puestos de

<sup>130</sup> Katherine Bermúdez Alarcón, “¿Cómo debe responder el derecho del trabajo al trabajo del futuro?”, en Alfonso Bouzas Ortiz, *Perspectivas del trabajo en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2010, p. 74.



trabajo donde la automatización complementa las tareas del trabajador, por lo que se incrementa la productividad y la remuneración. Más allá de estos dos efectos, la innovación tecnológica expande la frontera de producción, ya que con los mismos recursos se puede producir más.<sup>131</sup>

Los precursores de estas nuevas formas de economía tienden a referirse a ellas como especies de trabajo autónomo o autónomo económicamente dependiente, donde el común denominador es el encubrimiento de las relaciones laborales,<sup>132</sup> por lo que la precarización de los trabajadores se convierte en una verdadera amenaza que se infiltra en el mundo del trabajo del presente siglo.

Al respecto, señala Enrique de la Garza<sup>133</sup> que la principal tensión que se relaciona con el trabajo o lo laboral, es su precarización en formas muy diversas, que ha generado algunas respuestas de los trabajadores, pero no ha logrado una oleada de protesta general. Lo cual no significa que en un futuro no pueda surgir.

Este mismo autor sostiene que ha habido un cambio en los contenidos de las relaciones laborales, gracias a los cambios tecnológicos y de organización en las condiciones y relaciones de trabajo, así como en el perfil de los trabajadores, que constituyen la parte central de las transforma-

<sup>131</sup> Raúl Blanco *et al.*, “La industria 4.0: El estado de la cuestión”, *Economía Industrial*, núm. 406, España, Prospectiva y Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva, 2017, pp. 155-156.

<sup>132</sup> Al respecto, véase Óscar Zavala Gamboa, “El poder del empleador como elemento distintivo de la relación laboral”, *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, volumen 2, núm. 3, Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali, Italia, julio-septiembre de 2014.

<sup>133</sup> Enrique de la Garza, “La centralidad del trabajo en el siglo XXI”, *Maquila, Revista del grupo de estudios interdisciplinarios del trabajo*, año 1, núm. 1, Chile, GEIT, 2015, pp. 13-14.

ciones que en la actualidad el mundo hegemonizado por las grandes corporaciones internacionales ha propiciado. Sin embargo, el neoliberalismo vive una grave crisis, además de contradicciones, ya que la riqueza social de los trabajadores decrece, al tiempo que se expanden las formas precarias de trabajo.

Para comprender mejor, el tema del trabajo a través de plataformas digitales, hay que decir que éstas se refieren a una base de datos simbólicos que cuenta con una serie de herramientas de comunicación propia, tales como foros, chats, correos electrónicos, aplicaciones, etcétera, que permiten su creación y su gestión a través de un *software*.<sup>134</sup>

En la actualidad, son utilizados indistintamente los términos *economía de plataformas*, *economía colaborativa* o *economía bajo demanda*, para hacer referencia a este grupo de transacciones, intercambios o actividades en el plano económico, que han revolucionado el mundo del mercado, al lograr el encuentro entre oferta y demanda de bienes y servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, a través de plataformas virtuales, sin que haya unanimidad o acuerdo en cuanto a su significado.

Algunos autores ya se han pronunciado al respecto, señalando determinados rasgos específicos que distinguen los términos. Así, Adrián Todolí considera que la economía bajo demanda (*on demand economy*) se refiere al conjunto de negocios diferentes entre sí, los cuales poseen como rasgo común la utilización de una plataforma virtual en la que tienen lugar el encuentro entre oferta y demanda, y distingue la clasificación de dos tipos específicos de este

<sup>134</sup> Juan Raso Delgue, "La empresa virtual, nuevos retos para el Derecho del Trabajo", *Revista Electrónica Internacional y Comparada de Relaciones laborales y Derecho del empleo*, núm. 1, vol. V, University Press, IJ-UNAM, enero-marzo de 2017, p. 9.

género: a) economía colaborativa (*sharing economy*) y b) *crowdsourcing* o *crowdwork*.<sup>135</sup>

Cabe destacar que dentro de la acepción de *economía colaborativa* se incluyen un gran número de empresas con diversas actividades y fines, que pueden ser lucrativos o no lucrativos; en los primeros se coloca en el mercado un bien infrautilizado y se obtiene un rendimiento, como es el caso de Airbnb, en el que una persona arrienda habitaciones de una propiedad que no usa, o BlaBlaCar, en el que se alquilan lugares disponibles para viajar. En los segundos hay una colaboración sin ánimo de transacción económica, como pasa con Wikipedia o el Proyecto Gutenberg,<sup>136</sup> pero en ambos el rasgo distintivo es el uso de las tecnologías de la información a través de plataformas digitales.

Si se observa, existe otro rasgo fundamental de la economía colaborativa, que es la presencia de bienes infrautilizados; es decir, bienes que se comparten en la medida en que el prestador de un servicio facilita a un tercero su uso, debido a la utilización de una plataforma en la que el bien es ofertado, pero que en principio no había sido pensado para ser puesto a disposición del tercero.

Como se ha mencionado, los términos *economía colaborativa* y *economía de plataformas* se han empleado de forma indistinta; sin embargo, se considera que la prestación de servicios que se lleva a cabo a través de plataformas digitales no puede entenderse como un ejemplo de economía colaborativa.

<sup>135</sup> Citado en Héctor Omar García, “La prestación personal de servicios organizados por plataformas digitales observada desde el derecho del trabajo (con especial referencia al transporte de personas y el envío de comidas a domicilio)”, Instituto de Derecho Social y del Trabajo, Argentina, 2019, p. 4.

<sup>136</sup> José Antonio Fernández Avilés *et al.*, *El trabajo en la economía colaborativa y la prevención de riesgos laborales. Guía de estudio*, Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente, España, 2018, p. 7.

En este sentido, cuando se menciona la prestación de servicios difícilmente se puede decir que se trata de colaboración entre particulares, puesto que el sujeto que realiza la prestación no pone en el mercado un bien infrautilizado (esencia de la economía colaborativa), sino que ofrece su tiempo y capacidad de trabajo a cambio de dinero, como cualquier trabajador.<sup>137</sup> Por esta razón se acude a la clasificación de la economía bajo demanda (*on demand economy*) en *crowdsourcing* o *crowdwork* que, tal como señala Jeff Howe, se refiere a la prestación de un servicio tradicionalmente realizada por un trabajador, descentralizada hacia un indefinido y, normalmente, un número considerable de personas en forma de llamamiento o convocatoria.<sup>138</sup> Ejemplos de ello son Uber, Cabify, Glovo, Uber Eats, Deliveroo.

La presencia de las plataformas digitales es el rasgo que tienen en común todas las formas de economía bajo demanda (*on demand economy*); y en el caso de la figura del *crowdwork*, por sus características, cuando se presta un servicio se genera un vínculo que puede ser calificado como laboral o no. No obstante, en la actualidad y pese a los avances tecnológicos y la identificación de problemas que las rodean, no hay una monitorización de las plataformas digitales ni una regulación jurídica de ellas, lo cual ha generado una paradójica ausencia de mediación, en virtud de que la relación laboral constituye el centro de imputación de los derechos y obligaciones entre el trabajador y el empleador, cuya determinación representa un verdadero reto debido

<sup>137</sup> Citado por Adrián Todolí Signes, “El futuro del trabajo: nuevos indicios de laboralidad aplicables a empresas digitales”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, núm. 92, Valencia, enero de 2019, p. 1.

<sup>138</sup> Adrián Todolí Signes, “El impacto de la ‘uber economy’ en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo”, *Revista Ius Labor*, núm. 3, Madrid, 2015, p. 3.

a los avances tecnológicos, y a que las categorías jurídicas tradicionales sobre todo en América Latina no se han extendido a estas nuevas realidades laborales.

Sin embargo, este fenómeno cada vez ocupa un mayor lugar en la economía mundial, como producto de la mezcla de un conjunto de factores de la globalización, que se ha querido mostrar como la panacea del libre mercado, pero que tiende a flexibilizar las regulaciones y con ello se torna implacable la precarización y el empobrecimiento de una parte creciente de la clase trabajadora, especialmente joven, que ante la necesidad de recursos para sobrevivir se ve impulsada a adherirse a esta “experiencia laboral”, aceptando casi cualquier regla que lleve a la obtención de ingresos, marcando una tendencia que aunada al desempleo creciente se presenta como una opción o salida que se agranda con los recién iniciados en el mundo laboral, esto es, la población juvenil.

Muestra de ello es que en Argentina. Por ejemplo, la fuerza laboral en plataformas puede considerarse más joven que la población ocupada general, cuya proporción de trabajadores mayores de 50 años alcanza sólo el 39 %, mientras que la edad promedio de los trabajadores de plataformas encuestados es de 37 años 11 meses. Dato relevante es que del total de estos trabajadores de plataformas el 30 % tiene entre 18 y 29 años, y el 29 % entre 30 y 39 años.<sup>139</sup>

Así, estas nuevas modalidades de empleo se colocan en la punta de un proceso global que genera desigualdad social y un camino hacia la precarización del trabajo, sobre todo en una de las poblaciones más vulnerables (los jóvenes), que exigen nuevas formas de protección social, independientemente de que este tipo de trabajo

<sup>139</sup> Javier Madariaga *et al.*, *Economía de plataformas y empleo. ¿Cómo es trabajar para un app en Argentina?*, CIPPEC/BID/OIT, Buenos Aires, 2019, p. 78.

se encuentre mediado por una plataforma, pues en realidad hay una empresa que está detrás de ella y que se encarga de dictar las instrucciones suficientes para mantener el control del proceso productivo, además de que se mantiene una relación de desigualdad en el poder de negociación, ya que la empresa puede elegir qué instrucciones dictar y cuáles no, y el trabajador únicamente puede aceptarlas o no trabajar. Por ello, se considera que la plataforma opera como herramienta que logra conectar la oferta con la demanda, pero detrás hay una verdadera empresa que debe cumplir con todas las obligaciones, como cualquier empleador.

Es importante mencionar que desde la perspectiva empresarial se encubren los derechos laborales, disfrazando a sus “colaboradores” de cuentapropistas, desprendiéndose de las obligaciones que le corresponden. De esta forma, se podrían esquematizar las aportaciones que el empresario que opera la plataforma se encontraría obligado a realizar, como en cualquier otra actividad regulada de manera correcta:

Un trabajador por una actividad regulada cobra:

A + (SS-B) (salario de bolsillo del trabajador  
+ seguridad social descontada de salario bruto)

El empleador paga:

A + SS + AP (salario de bolsillo del trabajador  
+ seguridad social del trabajador + contribuciones  
o aportaciones patronales)<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Entrevista a Eduardo Chávez Molina, “Los esclavos del paraíso neoliberal,” 11 de octubre de 2018. Disponible en <https://canalabierto.com.ar/2018/10/11/los-esclavos-del-paraíso-neoliberal/>

Sin embargo, ante la inexistencia de una regulación que permita fijar límites al control empresarial, la carga se coloca sobre el erróneamente llamado trabajador independiente, y el empresario se deslinda de las obligaciones directas e indirectas, y de las aportaciones de una actividad que no reconoce como trabajo.

En este sentido, el estímulo que genera en los jóvenes pasar de un trabajo informal a esta economía de plataformas se ha dado de forma muy dinámica, debido a que no encuentran en otros lugares la protección ni los ingresos que se requieren para cubrir sus necesidades; sin embargo, debe haber un equilibrio entre el control empresarial y los derechos de los trabajadores que participan en el uso de estas nuevas herramientas tecnológicas, para que cuenten con todas las garantías necesarias, como en cualquier otra relación laboral, independientemente de que éste sea considerado un trabajo dentro de los parámetros de formalidad o no.

Por ello, son necesarias nuevas estrategias de protección social, atendiendo a la situación específica y a que la extensión de la cobertura de ésta es uno de los elementos prioritarios para alcanzar un crecimiento económico sostenido y una mayor cohesión social que implique trabajo decente, tal como ya lo ha señalado el Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social de la CEPAL en 2011.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la OIT en el informe *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*,<sup>141</sup> donde después de un análisis sobre el entorno de la prestación de servicios por conducto de plataformas digitales, se proponen 18 puntos con miras a garantizar el trabajo

<sup>141</sup> Janine Berg et al., *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, OIT, Ginebra, 2019, pp. 120-121.

decente, no obstante se deben resaltar por su importancia las tres recomendaciones que se incluyen para adaptar los sistemas de protección social y proteger a los trabajadores de estos mecanismos:

- Adaptar los mecanismos de seguridad social para que cubran a los trabajadores en todas las modalidades de empleo, independientemente del tipo de contrato.
- Hacer uso de la tecnología para simplificar los pagos de cotizaciones y beneficios.
- Crear y fortalecer mecanismos universales y financiados con impuestos de protección social.

Sobre esto ha habido un debate en relación con las estrategias que se requieren para lograr la extensión de la cobertura a todos los sectores y no únicamente al formal, debido a que la mayoría de las reformas anteriores al inicio del siglo XXI no lograron los resultados que se habían previsto, vinculadas a las deficiencias de la protección social. Empero, ante los actuales cambios acaecidos al mercado laboral y al impacto fiscal de los tradicionales sistemas de seguridad social, no se ha logrado incorporar a los trabajadores de estas nuevas modalidades de empleo de forma sostenible o equitativa a los regímenes sociales tradicionales, lo cual lleva a reflexionar sobre las opciones que se tienen, ante la necesidad de incorporación de la población juvenil.

Ya desde el año 2002, la OIT hablaba de la articulación de un sistema que brindara cobertura a los trabajadores de la economía informal y a sus familias, así como a otros grupos considerados vulnerables, como es el caso de la población juvenil. Es en 2006, en donde comienzan a orientarse las políticas de protección por medio de las nociones de ciudadanía plena y garantía de derechos humanos, económicos, sociales y culturales; sin embargo, en dicho entorno



los sistemas creados bajo una lógica contributiva no logran cumplir con sus objetivos, debido a varios factores (fiscales, macroeconómicos, laborales y productivos), y es por ello que el debate se ha desarrollado alrededor de cómo articular mejor el empleo y la protección social, para lograr mayores niveles de bienestar, pero especialmente sobre el cuestionamiento del lugar que debe ocupar el componente no contributivo de la protección social.<sup>142</sup>

El *Informe de la Comisión Mundial sobre el futuro del Trabajo*<sup>143</sup> señala que el empleo mediante aplicaciones que conforman la economía de plataformas podría recrear prácticas laborales que se remontan al siglo XIX y futuras generaciones de “jornaleros digitales”. Por lo que lo adecuado para lograr el éxito de las empresas, es ajustar mejor las condiciones de aplicación de programas centrados en las personas.

De la misma forma, este informe sostiene la idea de que la aplicación efectiva de políticas fiscales justas es elemental para poder financiar la inversión en trabajo decente y sostenible, en donde los sistemas fiscales deben ser equitativos y acordes con la promoción del trabajo de este tipo, el crecimiento económico y el desarrollo empresarial; además de que la recaudación debe ser capaz de cumplir las pretensiones de programas centrados justamente en las personas.

Por ello, son muchos los retos actuales ante estas nuevos modos de empleo; sobre todo porque se pretende que las empresas que actúan bajo modelos empresariales altamente digitalizados, como es el caso de Uber, Cabify, Rappi, etcétera, contribuyan de forma efectiva con los impues-

<sup>142</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Protección social universal en mercados laborales con informalidad*, Santiago, CEPAL/ONU/OIT, 2015, p. 14.

<sup>143</sup> OIT, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, 2019.

tos que les corresponde, como cualquier otra empresa del sector productivo.

En este sentido, tal como la propia CISS lo ha señalado, hay una necesidad de que los propietarios de plataformas digitales realicen aportaciones de seguridad social en favor de los trabajadores, además de que la incorporación de dichas empresas al régimen fiscal y la transferencia de beneficios para los trabajadores representa una gran oportunidad para poder financiar fondos favorables a la población joven que labora a través de estas nuevas herramientas tecnológicas, sin necesidad de calificar su actividad como formal o informal, pues independientemente de ello deben estar protegidos ante cualquier riesgo y contar con todos los servicios sociales necesarios, como puede ser a través de la incorporación a los beneficios de seguridad social universal, pues finalmente forman parte de un sector productivo que crece a pasos agigantados.

De ahí que, con base en el informe de la OIT mencionado en párrafos anteriores, la concentración de poder de las empresas tecnológicas en la actualidad debe alertar, pues éstas deben adaptarse mejor a la consecución de objetivos sociales. Por ello, dicho organismo recomienda prestar particular atención a su mandato sobre la universalidad, que implica por parte de los Estados ampliar el alcance e inclusión de todas aquellas personas que, históricamente, han permanecido excluidas en gran medida del trabajo decente y de la justicia social, en especial quienes se encuentran en trabajos no convencionales o informales. Esto significa que se deben tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de plataformas, por lo que la garantía laboral universal es un instrumento para responder a todos estos desafíos.