



Organización
Internacional
del Trabajo

► ECUADOR

Jóvenes, empleo y protección social

Insumo para la discusión

Oscar Cetrángolo

Oficina de la OIT para los Países Andinos



Organización
Internacional
del Trabajo

► ECUADOR

Jóvenes, empleo y protección social

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición: julio 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

ECUADOR. Jóvenes, empleo y protección social: Insumo para la discusión. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 45 p.

Seguridad social, jóvenes, empleo, protección social, Covid-19, Ecuador.

ISBN: 9789220327333 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escríbanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Advertencia

El uso del lenguaje no discriminatorio entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Este documento ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la OIT lleva a cabo con el IESS, y del Programa Interagencial de Protección Social ejecutado por la OIT como agencia líder, en conjunto con ONU Mujeres y PNUD, tendiente a extender la protección social hacia hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad económica.

▶ Contenido

Abreviaturas y acrónimos	viii
Agradecimientos	ix
Resumen ejecutivo	x
Introducción	1
▶ CAPÍTULO I	
1. Mutaciones del entorno macroeconómico y el espacio fiscal para nuevas políticas	3
1.1. La situación previa a la pandemia	3
1.2. La nueva situación macrofiscal y las expectativas pospandemia	6
▶ CAPÍTULO 2	
2. Apuntes preliminares sobre la situación del empleo joven en América Latina y revisión de las experiencias relevantes	10
2.1. Introducción a la problemática del empleo joven en América Latina	10
2.2. Revisión de las diferentes políticas propuestas	14
2.2.1. Programas de capacitación	14
2.2.2. Contratos de formación o aprendizaje	15
2.2.3. Programas de subsidio al empleo	15
2.2.4. Regímenes especiales para jóvenes	16
2.3. Revisión de experiencias de programas de empleo joven en América Latina	16
▶ CAPÍTULO 3	
3. Cobertura de la protección social en Ecuador y situación de los jóvenes	20
3.1. La seguridad social contributiva	21
3.1.1. Régimen general del SGO	22
3.1.2. Regímenes especiales del SGO	23
3.1.3. Cuadro general de los seguros contributivos	24
3.2. Programas de protección social no contributiva	27
3.3. Situación social de los jóvenes	29
3.4. Programas de empleo joven en Ecuador	32

▶ CAPÍTULO 4	
4. Espacio fiscal para programas de empleo y protección social para jóvenes ante la nueva coyuntura pospandemia	34
4.1. Introducción a la situación regional	34
4.2. Ecuador ante la crisis	36
▶ CAPÍTULO 5	
5. Reflexión final. Especulación sobre un futuro muy incierto	39
▶ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

▶ Índice de gráficos

▶ Gráfico 1	Tasas de variación del PIB real (a precios de 2007)	3
▶ Gráfico 2	Exportaciones y precio promedio del petróleo	4
▶ Gráfico 3	Proyecciones de crecimiento del PIB antes y después de la pandemia de la COVID-19	6
▶ Gráfico 4	Perspectivas de crecimiento del PIB en países latinoamericanos para el 2020	7
▶ Gráfico 5	Evolución de la tasa de desempleo en países latinoamericanos	8
▶ Gráfico 6	Tasa de desempleo de jóvenes y adultos en América Latina	11
▶ Gráfico 7	Jóvenes (15 a 24 años) y adultos cotizantes al sistema de pensiones en países seleccionados de América Latina y el Caribe, en porcentaje (circa 2015)	12
▶ Gráfico 8	Porcentaje de la población cubierta por el seguro social general (en % de la población total)	24
▶ Gráfico 9	Cotizantes y no cotizantes a la seguridad social, 2007-2019 (en % de la PEA)	25
▶ Gráfico 10	Cotizantes y no cotizantes a la seguridad social, 2007-2019 (en % del empleo total)	25
▶ Gráfico 11	Tasas de empleo adecuado e inadecuado en jóvenes	31
▶ Gráfico 12	Porcentaje de jóvenes de entre 18 y 29 años ocupados afiliados a la seguridad social, por sexo	32
▶ Gráfico 13	Evolución del resultado fiscal de los países de América Latina (en % del PIB)	35
▶ Gráfico 14	Deuda pública de los países de América Latina (en % del PIB)	36
▶ Gráfico 15	Carga tributaria en países de América Latina, 1990 y 2017, en porcentaje del PIB	38
▶ Gráfico 16	Estructura porcentual de la recaudación tributaria en países seleccionados de América Latina, por tipo de impuestos, 2015	39

▶ Índice de tablas

▶ Tabla 1	Revisión de programas de empleo joven en América Latina	17
▶ Tabla 2	Resumen de las prestaciones según modalidad de afiliación en el Seguro General Obligatorio	21
▶ Tabla 3	Condiciones para calificar como jubilado por vejez	22
▶ Tabla 4	Ocupados según afiliación a la seguridad social por grupo poblacional, 2019	26
▶ Tabla 5	Características de los jóvenes de entre 18 y 29 años	29
▶ Tabla 6	Indicadores de los jóvenes en el mercado laboral	30

▶ Abreviaturas y acrónimos

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ENEMDU:	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
FMI:	Fondo Monetario Internacional
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISSFA:	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL:	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
SBU:	Salario Básico Unificado
SGO:	Seguro General Obligatorio
SSC:	Seguro Social Campesino
SV:	Seguro Voluntario
TNRH:	Trabajadores no Remunerados del Hogar

► Agradecimientos

El presente documento ha sido elaborado por Oscar Cetrángolo en su calidad de colaborador externo de la OIT, y coordinado por Pablo Casalí, Especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos.

El informe se ha beneficiado de las contribuciones sustantivas de Florencia Calligaro. También aportaron insumos y realizaron valiosos comentarios Pablo Casalí, Especialista en Seguridad Social; Julio Gamero, Especialista en Empleo y Políticas de Empleo; y Fabián Vallejo, David Jaramillo y Daniela Arias, todos ellos Oficiales Nacionales de la OIT en Quito-Ecuador.

► Resumen ejecutivo

La situación de los jóvenes, y especialmente de las mujeres, en condición de informalidad se constituye en una prioridad para los decisores de políticas públicas en Ecuador, donde viven aproximadamente 3 millones de jóvenes de entre 18 y 29 años, que representan el 18% de la población total y el 25% de la población en edad de trabajar. El 21% de ellos vive en hogares pobres por ingresos. En 2018, por cada 100 jóvenes de entre 18 y 29 años, 39 solo trabajaban, 34 solo estudiaban, 10 estudiaban y trabajaban, y 17 no trabajaban ni estudiaban. Dentro de este último grupo, adicionalmente, predominan las mujeres. En 2019, solo 4 de cada 10 trabajadores cotizan a la seguridad social y, para el caso de los jóvenes, la cobertura alcanza tan solo al 21% de los trabajadores de entre 18 y 29 años.

Esta nota técnica, elaborada en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para ejecutar un Programa de Asistencia Técnica que mejore el sistema de seguridad social administrado por el IESS, así como del programa interagencial de Protección Social tendiente a expandir la cobertura de la seguridad social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad económicaⁱ, presentará información y argumentos preliminares destinados a apoyar una discusión sobre las políticas para promover el trabajo decente de los jóvenes y la ampliación de la cobertura de seguridad social. No se trata de abordar el estudio de estas políticas de manera aislada, sino, por el contrario, se ha intentado una mirada de conjunto que integre el funcionamiento macroeconómico, la situación fiscal, las políticas laborales y de desarrollo sectorial. En especial, teniendo en cuenta que durante la elaboración del presente documento se desarrolló la pandemia de la COVID-19 con importantes y aún inciertos efectos sobre la economía global, por lo que aspectos relacionados con el entorno macroeconómico cobran particular importancia.

Luego de una rápida revisión de los cambios en la situación macroeconómica, con especial referencia al espacio fiscal para políticas, esta nota técnica comienza con un análisis de la literatura y de las experiencias regionales en materia de promoción del empleo joven y la protección social. En segundo término, se evalúa la situación de los esquemas y de la cobertura presente de la protección social en Ecuador, con el objeto de permitir un debate sobre la ampliación de derechos hacia los jóvenes que no accedan a empleos decentes. En tercer lugar, se estudian las posibilidades de mejorar la situación de ese grupo poblacional en relación con las particulares condiciones del entorno macroeconómico y de espacio fiscal disponible antes y después de la pandemia. Por último, se concluye con un grupo de reflexiones finales sobre los desafíos para un futuro muy incierto.

En relación con el entorno macroeconómico, debe señalarse que la economía ecuatoriana desde el año 2015 había abandonado su ciclo expansivo del quinquenio 2010-2014 y mostró algunos vaivenes en la evolución de su Producto Interno Bruto (PIB) real a partir del 2015. La razón fundamental de la reversión del ciclo de crecimiento que se había mantenido hasta el año 2014 se debe adjudicar a la caída que ese año se registró en los precios internacionales del petróleo. Ello derivó en un agravamiento de la situación fiscal y en un incremento del endeudamiento. Frente a ese nuevo escenario, el Gobierno encaró un programa de consolidación a partir de 2018 que implicó una reducción en las erogaciones, en especial las de capital. La situación para el presente año se muestra sumamente crítica para el sector de hidrocarburos a nivel global, lo que impondrá restricciones adicionales y muy fuertes sobre el desempeño fiscal. Un aspecto especial para tener muy en cuenta es que Ecuador ha adoptado el dólar estadounidense como moneda, lo que implica la imposibilidad de utilizar la política cambiaria para mejorar su competitividad.

ⁱ Este programa es ejecutado por la OIT como agencia líder, en conjunto con ONU Mujeres y PNUD. El programa se financia con los fondos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG Fund).

Es sabido que las posibilidades de mejorar la situación laboral de los jóvenes en Ecuador dependen de manera central de la evolución de su economía en general y, de manera especial, del espacio fiscal para instrumentar políticas que den impulso al empleo joven y, adicionalmente, mejoren su inclusión en los diferentes componentes de la protección social. De hecho, el Gobierno ya había anunciado una serie de medidas para proteger a los pobres y a los más vulnerables, incluyendo el incremento en el gasto en programas de asistencia social y la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas, entre otras. Teniendo en cuenta las restricciones de financiamiento, puso especial acento en su intención de mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones públicas. Es bajo estas condiciones que Ecuador debe enfrentar el múltiple desafío de promover la actividad económica y la competitividad de sus empresas reduciendo los costos en dólares de las mismas y lograr la solvencia fiscal. Para ello, dado el escaso margen para políticas públicas, deberá priorizar aquellas con mayor impacto sobre la situación de los más vulnerables.

En América Latina existe una abundante experiencia en materia de políticas específicas para la población joven que debe ser tenida en cuenta, más allá de las cuestiones propias del momento particular y de las condiciones especiales de Ecuador. De acuerdo con OIT (2019), la tasa de desocupación de los jóvenes triplica la de los adultos y esta relación se ha mantenido estable durante las últimas décadas. Además, más del 60% de los jóvenes que trabajan se desempeña en empleos informales. Los denominados “ninis” (ni estudian ni trabajan) llegan al 22% del total, siendo aún mayor el porcentaje entre las mujeres jóvenes y entre la población más pobre.

Las iniciativas que han puesto en marcha diferentes países de la región en períodos previos a la pandemia y han sido analizadas en este documento incluyen lo siguiente: programas de capacitación, contratos de formación o aprendizaje, programas de subsidio al empleo y regímenes especiales para jóvenes.

Con el objeto de presentar la situación social de los jóvenes en Ecuador, el documento ofrece una rápida visión del sistema de protección social del país (tanto contributivo como no contributivo), para luego desarrollar la situación social del grupo poblacional que es interés central de este documento y las políticas de empleo específicas.

En el primero de los sentidos, se resalta que el régimen contributivo está conformado por tres seguros: el Seguro General Obligatorio (SGO), a cargo del IESS y los regímenes especiales para personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en la órbita del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, respectivamente. El Seguro General Obligatorio del IESS, a su vez, contiene un régimen general en el que se incluye a los Trabajadores no Remunerados del Hogar (TNRH) y dos regímenes especiales: el Seguro Social Campesino (SSC) y el Seguro Voluntario (SV).

A fines de 2019, casi el 40% de la población con empleo contaba con cobertura de seguros, luego de un importante incremento en las tasas de cobertura registrado entre 2009 y 2015. En 2019 el régimen general del SGO dio cobertura a cerca de 3,5 millones de personas, que representaron el 81% del total de cotizantes al IESS. Luego, los afiliados del SSC, de los TNRH y del SV representaron el 9%, el 5% y el 4% del total, respectivamente.

El régimen no contributivo se encuentra a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y de él participan la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Trabajo. Se incluyen programas de transferencias sociales, del mercado laboral y servicios de cuidado. Uno de los componentes esenciales de esta política consiste en la ampliación del capital humano y evitar la persistencia de la pobreza. Esto se realiza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el ex Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo con los resultados obtenidos del Registro Social.

En esta nota se ha evaluado que el sistema de protección social de Ecuador presenta hoy al menos dos desafíos de corto y mediano plazo. En primer lugar, si bien durante la fase expansiva del ciclo económico se lograron importantes avances en términos de cobertura, aún persisten brechas importantes. A fines de 2019, el 60% de las personas empleadas no se encontraban cubiertas por la seguridad social contributiva, tasa superior al nivel regional, donde el 55,4% de personas ocupadas no estaban cubiertas. En segundo lugar, resulta fundamental

revisar la matriz de financiamiento de la protección social, más aún en un contexto de envejecimiento poblacional y austeridad fiscal. El presupuesto total del sistema supera el 10% del PIB, con una importante participación estatal tanto para el sistema contributivo –el 40% de las pensiones en curso de pago, salud de los jubilados, prestaciones de enfermedad, maternidad de jefas de hogar y enfermedades catastróficas del IESS, el 60% de las pensiones en curso de pago para el régimen del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)–, como para el no contributivo (Casalí *et al.*, 2020).

Antes de la crisis provocada por la pandemia, Ecuador estaba tratando de alcanzar cuentas públicas equilibradas y una relación entre la deuda pública y su producto no necesariamente dramática. Pero esta crisis sorprendió a la nación, así como a muchos otros países de la región, a mitad de camino en diferentes políticas de reforma que intentaban mejorar la cobertura de la protección social sin afectar la sostenibilidad fiscal.

Para Ecuador, tal vez el impacto más fuerte e inmediato sobre las cuentas públicas provenga del derrumbe del precio internacional del petróleo como consecuencia de las políticas para combatir la pandemia, que indujeron una fuerte caída en los niveles de actividad de las diferentes regiones del mundo. Pero teniendo en cuenta la caída esperada en los recursos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos, las limitaciones para endeudarse y, más importante, las restricciones que la dolarización impone para lograr financiamiento monetario de emergencia, resulta indispensable girar la mirada hacia las posibilidades de ampliar el espacio fiscal mediante el incremento en la recaudación tributaria.

Los jóvenes ocupados, concentrados en el sector informal, están expuestos a una situación de particular vulnerabilidad porque no cuentan con la protección del sistema de seguridad social. Muchos de ellos se desempeñan en algunos de los sectores más afectados (al momento) por la crisis, como el comercio, la hotelería y los servicios de comidas. Además, frente al cierre de escuelas y otros espacios de cuidado, es de esperar que la carga de las tareas de cuidado recaiga principalmente sobre las mujeres, dificultando aún más su acceso a un empleo de calidad.

Los desafíos de las sociedades y, de manera muy especial, de los Gobiernos para el día después de la pandemia son varios, complejos y sumamente inciertos. Antes que nada, debe aclararse que la sola idea del “día después” es una concesión literaria que poco tiene que ver con la realidad. Seguramente se tratará de un largo período de transición, durante el cual se irán sorteando de manera paulatina las restricciones impuestas por las políticas con que cada país enfrenta la emergencia.

Por último, y de especial importancia en este documento, las medidas que se tomen en la emergencia pueden implicar un nuevo punto de partida para reformas en la protección social en sus diferentes garantías.

Ecuador:

Jóvenes, empleo y protección social

Oscar Cetrángoloⁱⁱ

Introducción

La situación de los jóvenes, y especialmente de las mujeres, en informalidad se constituye en una prioridad para los decisores de políticas públicas en Ecuador. En la actualidad solo 4 de cada 10 trabajadores cotizan a la seguridad social, y para el caso de los jóvenes, la cobertura alcanza tan solo al 21% de los trabajadores de entre 18 y 29 años. Conscientes de esa problemática, el IESS y la OIT suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional destinado a encarar actividades tendientes a mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer la gestión económica financiera de los distintos seguros sociales administrados por el IESS. Dentro de ese proyecto, una línea de trabajo se relaciona con la ampliación de la cobertura y los impactos en la sostenibilidad del seguro social. En la misma línea, la OIT, ONU Mujeres y el PNUD, en un esfuerzo interagencial han propuesto un proyecto que pretende extender la cobertura del sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad, propuesta que ha sido aprobada por los Fondos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG Fund) y que hoy se encuentra en ejecución con estrecha coordinación del IESS, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Trabajo (MDT), entre otras instituciones.

La presente nota técnica tiene por objeto ofrecer información y argumentos preliminares destinados a ayudar a orientar una discusión interna sobre las políticas para promover el trabajo decente de los jóvenes y, por tanto, la ampliación de la cobertura de seguridad social. Se entiende aquí que la discusión, el diseño y la implementación de cada iniciativa deberán contemplar diferentes áreas o dimensiones, en especial aquellas relacionadas con el funcionamiento macroeconómico, la situación fiscal, las políticas laborales y de desarrollo sectorial.

En primer lugar, en relación con el funcionamiento macroeconómico, se deben considerar tanto los factores externos como las propias decisiones de política doméstica. En el primero de los sentidos, teniendo en cuenta el régimen cambiario vigente en Ecuador, la dependencia de factores externos debe ser considerada de manera especial. En relación con los elementos propios de la política macroeconómica doméstica, tanto los instrumentos de política de crecimiento y desarrollo

ⁱⁱ Economista. Profesor de Finanzas Públicas e investigador en IIEP UBA CONICET.

de mediano plazo como los propios de la política de estabilización de corto plazo y las posibilidades de programas contracíclicos deben ser considerados. La sumatoria de factores conforma el entorno sobre el que podrán desarrollarse las políticas específicas (sectoriales, fiscales y de protección social, entre otras).

En segundo lugar, si bien la política fiscal es parte indisoluble de la política macro, conviene diferenciar los aspectos propios de las políticas públicas y su financiamiento. De hecho, cualquier iniciativa debe considerar la necesidad de espacio fiscal para ser introducida y sostenida en el tiempo. Para ello, deberán contemplarse las posibilidades tanto de la política tributaria como cada programa de gasto público. De manera especial, debe tenerse en cuenta que las posibilidades de avanzar en la cobertura de protección social para los que permanezcan al margen del empleo decente dependerán de los márgenes de la política fiscal (es decir, del espacio fiscal disponible).

En tercer término, las posibilidades concretas de generar empleo decente dependerán de las iniciativas específicas de desarrollo sectorial. Según en dónde se coloquen los incentivos y cuáles sean las condiciones macroeconómicas, serán diferentes las actividades potencialmente desarrolladas y, en consecuencia, diferentes serán las categorías de empleo nuevo. Por supuesto, debe considerarse con especial cuidado en esta dimensión cuáles son las iniciativas que favorecen diferencialmente al empleo joven y femenino frente al resto. Asimismo, conviene tener presente la necesidad de evitar iniciativas que favorezcan un empleo en detrimento de otros.

Debe considerarse de manera muy especial que durante el período en el que el presente documento fue elaborado se desató y cobró gran dramatismo la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. En consecuencia, el plan de trabajo original ha sido readaptado para tener en cuenta esta nueva circunstancia, acerca de la que, al momento de ser escritas estas páginas, no se tiene cabal certeza sobre sus alcances sanitarios, económicos y sociales. Ello se debe sumar a la multiplicidad de factores que explican la complejidad de la situación actual y, consecuentemente, las políticas que van a ser discutidas también deben contemplar una diversidad de enfoques e iniciativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la elaboración del presente documento se ha realizado, en primer lugar, una revisión de literatura específica y de experiencias internacionales (en especial de países de la región) con el objeto de presentar el “estado del arte” en materia de promoción del empleo joven y la protección social de ese grupo poblacional. En segundo término, se ha evaluado la situación de los esquemas y de la cobertura presente de la protección social en Ecuador, con el objeto de permitir un debate sobre la ampliación de derechos hacia los jóvenes que no accedan a empleos decentes. En tercer lugar, se han revisado los antecedentes ecuatorianos en materia de desarrollo productivo y de desarrollo de empleo decente en jóvenes y mujeres. Tomando en cuenta los avances en las direcciones de estudio señaladas, el documento presenta una evaluación de las posibilidades de mejorar la situación de ese grupo poblacional en relación con las particulares condiciones del entorno macroeconómico y de espacio fiscal disponible antes y después de la pandemia. Antes de pasar al análisis de las diferentes dimensiones mencionadas, resulta imprescindible comenzar presentando un panorama del entorno macroeconómico y del espacio fiscal disponible para políticas de reforma considerando de manera especial las nuevas circunstancias a partir de la pandemia de la COVID-19.

1. Mutaciones del entorno macroeconómico y el espacio fiscal para nuevas políticas

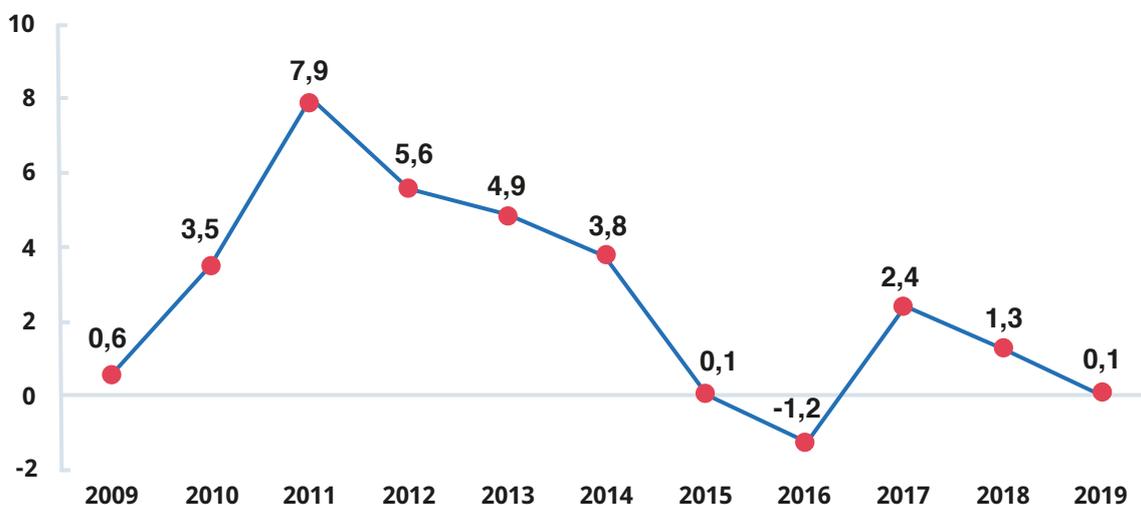
Durante el ciclo expansivo de principios del siglo XXI, Ecuador había logrado importantes mejoras sociales. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza pasó del 64,4% del total en 2000 al 21,5% en 2017, y alcanzó al 25% de los hogares a fines de 2019 (INEC, 2020). Por supuesto, queda camino para recorrer, en especial con relación a las poblaciones rurales e indígenas, donde los avances fueron mucho más modestos. Lamentablemente, el escenario se hizo más complejo desde la desaceleración de la economía a mediados de esta década y mucho peor a partir de la emergencia producida por la pandemia de la COVID-19.

► 1.1. La situación previa a la pandemia

Desde el año 2015, la economía ecuatoriana había abandonado su ciclo expansivo del quinquenio 2010-2014 (con tasas de crecimiento decrecientes desde el 2011), y mostró algunos vaivenes en la evolución de su Producto Interno Bruto (PIB) real a partir del 2015. Se registraron tasas de crecimiento decrecientes en 2017-2019, precedidos por un par de años de estancamiento. En el año 2019, el crecimiento real del PIB fue casi nulo (0,1%).

► Gráfico 1

Tasas de variación del PIB real (a precios de 2007)

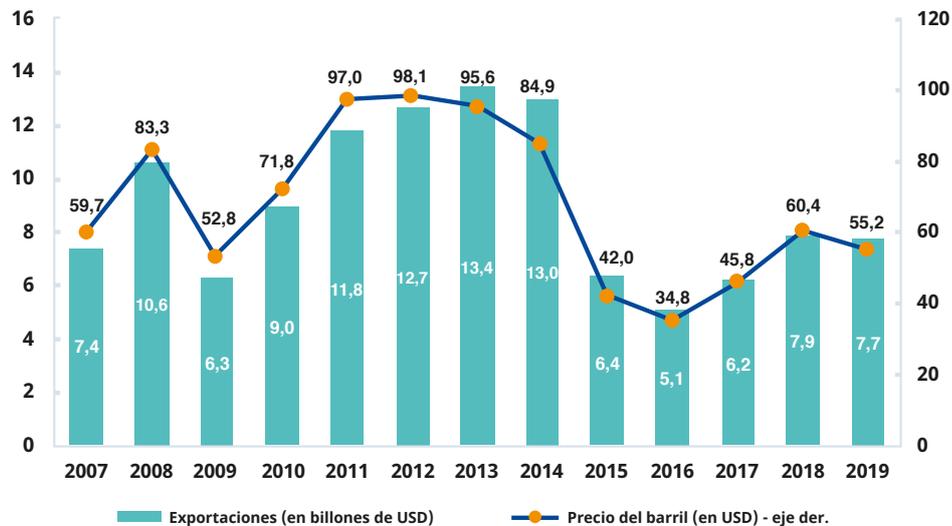


► Fuente: Banco Central del Ecuador.

La razón fundamental de la reversión del ciclo de crecimiento que se había mantenido hasta el año 2014 se debe adjudicar a la caída que ese año se registró en los precios internacionales del petróleo, como se ilustra en el gráfico 2, donde se ve que el precio del barril en dólares para el año 2016 era apenas un 41% del vigente en 2014. Ello derivó, asimismo, en un agravamiento de la situación fiscal y en un incremento del endeudamiento. Frente a ese nuevo escenario, el Gobierno encaró un programa de consolidación a partir de 2018 que implicó una reducción en las erogaciones, en especial las de capital. Como se verá, la situación para el presente año se muestra sumamente crítica para el sector de hidrocarburos a nivel global, lo que impondrá restricciones adicionales y muy fuertes sobre el desempeño fiscal.

► Gráfico 2

Exportaciones y precio promedio del petróleo



► Fuente: Banco Central del Ecuador.

Para el año 2019, de acuerdo con la estimación presentada en el *Staff Report* del Fondo Monetario Internacional (FMI) de diciembre de ese año, en el marco del Acuerdo de Facilidad Extendida vigente desde marzo del mismo año, se esperaba equilibrio fiscal, con un superávit primario del 2,7% del PIB. Descartando el impacto de la actividad petrolera, el resultado para el año 2019 se proyectaba negativo, en el 1,5% del PIB, pero descendiendo desde el 4,2% registrado en 2017 y proyectando superávit a partir de 2020 (IMF, 2019). Sin embargo, fruto de una revisión conjunta entre el Gobierno de Ecuador y el FMI, se determinó que el déficit primario, descontando las actividades petroleras, para el Sector Público no Financiero (SPNF) en 2019 representó el 5% del PIB. Respecto al nuevo déficit, también reestimado del 2018 del 6,6%, esto significó una consolidación fiscal total del 1,6% del PIB.

De acuerdo con el informe del FMI antes citado, antes de la pandemia el Gobierno estaba esperando que, a pesar del programa de ajuste en marcha, el nivel de actividad creciera en el mediano plazo como resultado de las políticas de oferta. Las políticas de reducción nominal de los salarios y aumentos en la productividad, asimismo, ayudarían a reducir la sobrevaluación del tipo de cambio, mejorar la competitividad y consolidar la dolarización de la economía.

En esas condiciones, el programa económico de Ecuador, con el apoyo del FMI, se suscribió con el objetivo de encarar la vulnerabilidad sistémica de la economía ecuatoriana. Para ello, se proponían mejorar la competitividad, crear empleo, aumentar la protección social de los más vulnerables, fortalecer la institucionalidad de la dolarización y mejorar la transparencia y gobernanza del sector público (IMF, 2019). Este plan resultaría en el desembolso de USD 4200 millones durante los tres años previstos para el programa.

Un aspecto especial para tener muy en cuenta en relación con los objetivos propuestos es que Ecuador ha adoptado el dólar estadounidense como moneda, lo que implica la imposibilidad de utilizar la política cambiaria para mejorar su competitividad. Por este motivo, se debió recurrir a las mejoras en la competitividad laboral y, como ha sucedido en situaciones similares de otros países (Argentina a fines de los años setenta y en los años noventa son ejemplos claros), a las denominadas “devaluaciones fiscales”. Estas consisten en la reducción de costos a través de la menor carga tributaria, que, para mantener la sostenibilidad fiscal, requerirá, asimismo, de menor gasto público.

Es sabido que las posibilidades de mejorar la situación laboral de los jóvenes en Ecuador dependen de manera central de la evolución de su economía en general y, de manera especial, del espacio fiscal para instrumentar políticas que den impulso al empleo joven y, adicionalmente, mejoren su inclusión en los diferentes componentes de la protección social. De hecho, el Gobierno ya había anunciado una serie de medidas para proteger a los pobres y a los más vulnerables, incluyendo el incremento en el gasto en programas de asistencia social y la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas, entre otras. Teniendo en cuenta las restricciones de financiamiento, puso especial acento en su intención de mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones públicas.

Es bajo estas condiciones que Ecuador debe enfrentar el múltiple desafío de promover la actividad económica y la competitividad de sus empresas reduciendo los costos en dólares de estas y lograr la solvencia fiscal. Para ello, dado el escaso margen para políticas públicas, deberá priorizar aquellas con mayor impacto sobre la situación de los más vulnerables.

En la presentación del plan económico que el Ministerio de Economía y Finanzas realizó el 3 de abril de 2018, se planteaba una serie de medidas, cuyo enunciado reproducimos a continuación:

“1. Recaudaremos más ingresos, mediante un sistema tributario eficiente y simplificado.

2. Remisión tributaria que sirva como un instrumento de reactivación productiva.

3. Ser más eficientes y reducir el gasto público.

4. Desarrollaremos una activa agenda de financiamiento público.

5. Fomentaremos las exportaciones.

6. Incentivaremos las nuevas inversiones.

7. Ampliaremos el acceso a crédito productivo y a créditos de inversión.

8. Generaremos condiciones de seguridad para el desarrollo empresarial.

9. Nuevas modalidades de contratos de trabajo, que respeten íntegramente los derechos de los trabajadores

10. Eliminaremos el cálculo de impuesto mínimo del anticipo al Impuesto a la Renta, a partir del ejercicio fiscal 2019.

11. Sobre el Impuesto a la Salida de Divisas –ISD–, en la medida en que mejore el saldo de la balanza de pagos privada, se reducirá gradualmente.

12. Simplificaremos trámites para impulsar la producción y dinamizar la economía.

13. Iniciamos un activo proceso de alianzas entre sector público y privado.

14. Impulsaremos el fomento de la economía popular y solidaria como eje central de la reactivación productiva y la inclusión económica”.

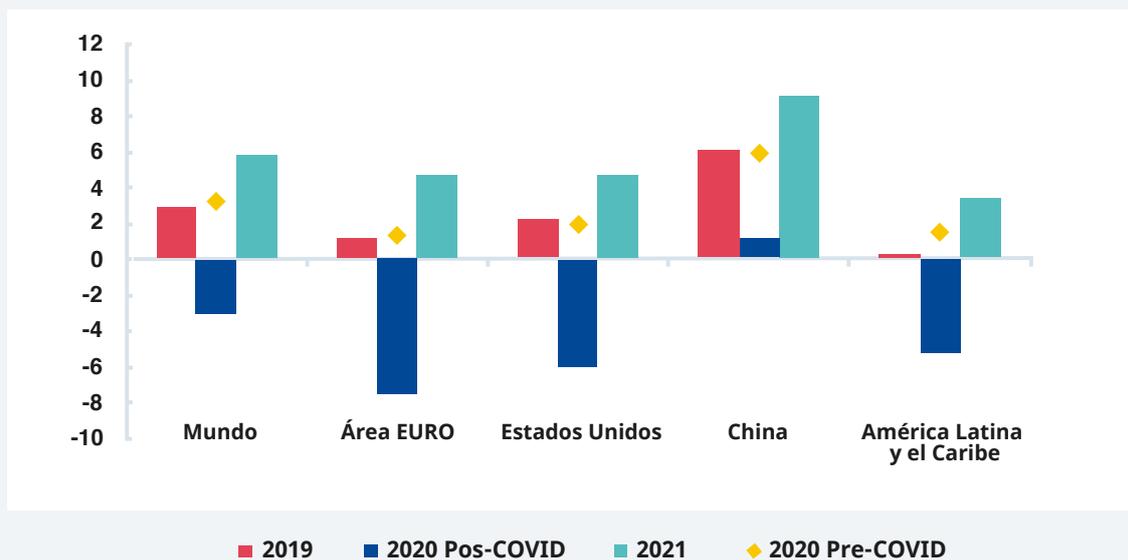
► 1.2. La nueva situación macrofiscal y las expectativas pospandemia

Ecuador ya presentaba difíciles desafíos con anterioridad a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19 y la consecuente crisis económica global. Hoy los desafíos son mucho más serios e incorporan un elevado grado de incertidumbre.

La caída en el nivel de actividad y el creciente pesimismo sobre su evolución futura es un dato que abarca la totalidad de las economías. De acuerdo con las recientes proyecciones presentadas por el FMI en su *World Economic Outlook* (IMF, 2020b), se espera que 170 países sufran una caída en sus ingresos por habitante durante el presente año, mientras que hace tan solo algunos meses proyectaban un crecimiento de esa variable en 160 economías (Georgieva, 2020). Como se muestra en el gráfico 3, si bien se espera que el impacto sea muy diferente por regiones y países, así como dentro de cada país, la caída en las expectativas de crecimiento para el presente año alcanza a todas las regiones. Se presentan allí, asimismo, las expectativas de recuperación del crecimiento en el año 2021, si bien aún es temprano para arriesgar un juicio definitivo acerca de cómo evolucionará la actividad económica en cada una de las regiones y, mucho más, para especular sobre la recuperación en el año 2021.

► Gráfico 3

Proyecciones de crecimiento del PIB antes y después de la pandemia de la COVID-19



► Fuente: Elaborado según datos del FMI (IMF, 2020b).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamó la atención sobre cinco canales de transmisión a través de los cuales esta crisis va a afectar en particular a los países de la región. Se trata de la caída en el nivel de actividad de los países destinatarios de la producción regional; la consecuente caída en el precio de las *commodities*; el agravamiento de las condiciones financieras globales; la interrupción de los flujos de

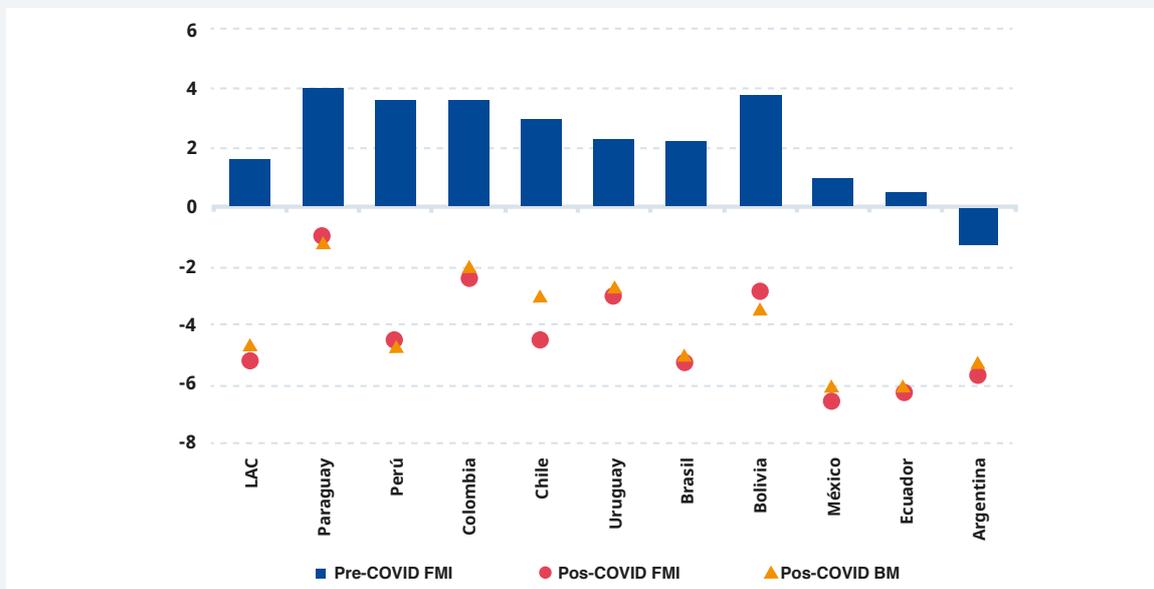
abastecimiento en las cadenas globales de valor, y la caída en los flujos turísticos (CEPAL, 2020). El Banco Mundial agrega que se podría generar una devaluación de las monedas regionales como consecuencia de la salida de capitales que se espera en un contexto de elevada incertidumbre, en el que los inversores buscan refugiarse en activos líquidos más seguros (Banco Mundial, 2020). Por su parte, Nuguer y Powell (2020) señalan que en este contexto la flexibilidad del tipo de cambio puede ayudar a evitar un posible desbalance en las cuentas externas.

De acuerdo con las proyecciones del FMI, la economía latinoamericana ha tenido y seguirá teniendo un comportamiento peor que el promedio mundial. En efecto, pasaría de estar estancada en 2019 a mostrar una caída del 5,2% en su PIB promedio durante el presente año, esperándose una recuperación del 3,4% en el año 2021. Las estimaciones realizadas por la CEPAL y el Banco Mundial no son muy diferentes. En el primero de los casos se estima que la caída en el producto regional será del 5,3% durante el 2020 (Bárcena, 2020), mientras que el Banco Mundial presenta una proyección algo menor: un 4,6% (Banco Mundial, 2020). De manera alternativa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elabora proyecciones bajo diferentes escenarios y establece para el año 2020 diferentes rangos de caída en el producto regional, que van desde un 1,8 a un 5,5% (Nuguer y Powell, 2020).

En todos los casos, se reconocen diferentes comportamientos en los países, como no podía ser de otra manera en una región tan heterogénea, con puntos de partida muy diferentes y diversidad de respuestas ante las crisis (gráfico 4). De todos modos, en las proyecciones disponibles, Ecuador es uno de los países que se muestran entre los más afectados de la región. Ciertamente, Ecuador recibirá buena parte de los impactos negativos señalados más arriba, pero, de manera especial debe considerarse el derrumbe del precio del petróleo y la imposibilidad de que el tipo de cambio funcione como un mecanismo para evitar un desbalance de las cuentas externas. También se prevé que la economía sufra el impacto de la caída en el flujo de exportaciones a China, Europa e Irán (por ejemplo, del banano).

▶ Gráfico 4

Perspectivas de crecimiento del PIB en países latinoamericanos para el 2020

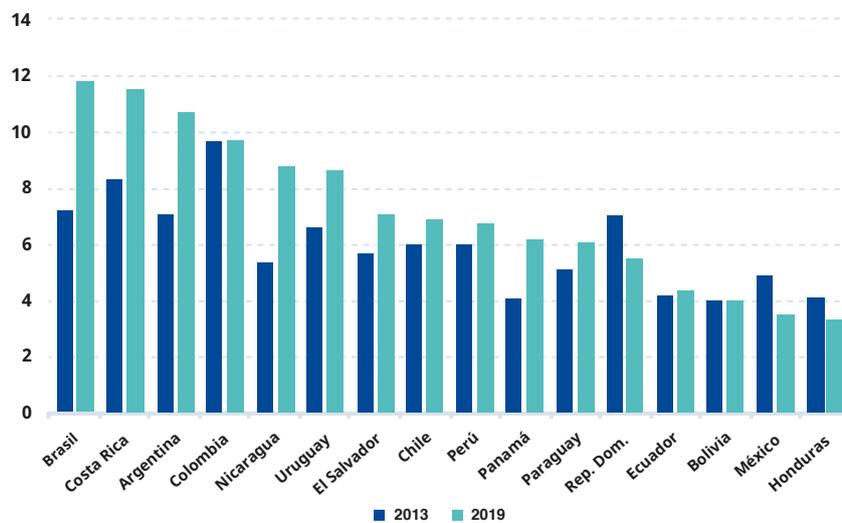


▶ Fuente: Elaborado según datos del FMI (IMF, 2020b) y del Banco Mundial (2020).

Para los países de la región, al igual que en el resto del mundo, los impactos se muestran hoy y lo seguirán haciendo de diversas maneras y gravedad en cada uno, sus regiones, grupos sociales y sectores de actividad. En relación con el mercado de trabajo, la gravedad de la situación sobre la que sobrevino la pandemia puede ser ilustrada por la evolución de las tasas de desempleo. En el gráfico 5 se puede observar que Ecuador no se encontraba entre las economías con mayores tasas de desempleo de la región.

▶ Gráfico 5

Evolución de la tasa de desempleo en países latinoamericanos



▶ Fuente: FMI (IMF, 2020b).

Las estimaciones recientes realizadas por el modelo utilizado por la OIT indican que en el muy corto plazo la crisis está causando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo. En efecto, para el segundo trimestre del presente año se estima que habrá una reducción de las horas de trabajo en la región de las Américas equivalente al 12,4% (OIT, 2020b). Los estudios preliminares señalan que los sectores donde se visualizan los mayores efectos negativos son los correspondientes a actividades administrativas y comerciales, de alojamiento, servicio de comidas, inmobiliarias, industrias manufactureras, reparación de vehículos, transporte y esparcimiento, entre otras. En muchos de ellos se desempeña buena parte del empleo informal, pero también del empleo formal con cierto grado de vulnerabilidad. Más allá de los sectores citados, seguramente los efectos directos o indirectos alcanzarán a casi todos los sectores de actividad.

El correcto diseño de las políticas para superar la crisis resulta fundamental en un contexto de restricción fiscal como el que experimentan muchos de los países de América Latina y el Caribe. En este sentido, la implementación de programas de subsidios a empresas junto con el aplazamiento del pago de impuestos puede no ser muy efectiva dadas las altas tasas de informalidad laboral presentes en la región (Banco Mundial, 2020).

A fines de junio, Ecuador reportó 56 342 casos confirmados de COVID-19 y 4527 muertes. El Gobierno dispuso el cierre de escuelas, universidades, espacios públicos y algunas actividades comerciales; paralizó el transporte público interprovincial y en algunas ciudades, y decretó el toque de queda y el cierre de las fronteras.

El 22 de marzo el Gobierno declaró zona de seguridad nacional a la provincia de Guayas y solicitó la participación de todas las fuerzas de seguridad para forzar el cumplimiento del confinamiento, dado que allí se concentraba el 70% del total de casos.

El Gobierno anunció, asimismo, una serie de medidas para paliar la crisis económica. Estas incluyeron el diferimiento del pago de obligaciones tributarias y las contribuciones salariales, transferencias monetarias excepcionales de USD 120 a 400 000 familias pobres, que luego se extendió a 950 000, la distribución de canastas de alimentos, y la financiación de créditos por USD 50 millones para pequeñas y medianas empresas (IMF, 2020a).

A inicios de mayo el FMI aprobó un préstamo a Ecuador en la forma de Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) por USD 643 millones. El objetivo es aliviar las necesidades de balanza de pagos del país y los sectores más afectados por la pandemia de la COVID-19, incluyendo a los sistemas de salud y protección social. A finales de junio, la Asamblea Nacional aprobó la “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19”.

La mencionada Ley contiene un conjunto de medidas para mitigar los efectos de la crisis en Ecuador, como el congelamiento de tarifas de los servicios básicos por al menos un año, la prohibición del desahucio a inquilinos, líneas de crédito especiales para empresas y la fijación de precios máximos para bienes de consumo masivo. La Ley también introdujo algunas reformas laborales, como el otorgamiento de permisos a empresas para reducir hasta el 50% de la jornada laboral y el 45% del salario de sus empleados, y la posibilidad de acuerdos laborales bilaterales entre empleadores y empleados para evitar el cierre de empresas. En relación con los beneficios de la seguridad social, se estableció la prohibición de suspensión o culminación de la cobertura de los seguros de salud ante el atraso del pago de los afiliados por hasta tres meses; la extensión de la cobertura de las prestaciones de salud del IESS hasta 60 días adicionales a los establecidos por ley por el cese de aportes, y facilidades a personas y empresas para el pago de contribuciones, así como la flexibilización de los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo.

La Ley aprobada no incluyó la propuesta inicial del Poder Ejecutivo respecto a la creación de una cuenta especial para hacer frente a la emergencia. La idea había sido que esta cuenta estuviese financiada con el aporte del 5% sobre las ganancias de las empresas que hubieran tenido utilidades superiores a USD 1 millón en 2019 y un impuesto progresivo a las personas sobre los ingresos mensuales superiores a USD 500.

La “Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas”, que ha sido enviada por el Ejecutivo en abril del presente año, fue aprobada por la Asamblea Nacional y, hasta la fecha de publicación del presente informe, espera el veto por parte del Ejecutivo. Este proyecto de Ley establece que las entidades de la seguridad social son autónomas y cuentan con fondos propios fuera del Presupuesto General del Estado. Si los gastos de las entidades de la seguridad social se financiaran con recursos del Presupuesto, se requiere del dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, para la creación y/o ampliación de subsidios o beneficios adicionales a la seguridad social se deberá disponer de una fuente de financiamiento específica y diferente a los recursos del Presupuesto. La Ley reduce las facultades del Ministerio de Economía y Finanzas para modificar el Presupuesto del 15% al 5%. Además, establece que este Ministerio deberá preparar anualmente una “política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales” con cobertura del Sector Público no Financiero, que se anexará a la proforma del Presupuesto. Para ello, se conforma una asignación para contingencias fiscales que no podrá superar el 3% del gasto total del Presupuesto, siempre y cuando esta asignación no afecte a sectores prioritarios. La Ley establece la conformación de un fondo de estabilización financiado con los recursos excedentes que el país obtenga de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables. El fondo será único y sus reservas no podrán preasignarse o destinarse al financiamiento de ningún gasto adicional al Presupuesto inicial. Por último, la Ley dispone algunas medidas para el seguimiento y la evaluación de reglas fiscales.

Finalmente, el 19 de mayo el presidente Lenín Moreno anunció un paquete de medidas para enfrentar la crisis en un contexto de restricción presupuestaria, incluyendo un conjunto de políticas de reducción del gasto público, como la eliminación de entidades públicas y la privatización de empresas, el cierre de embajadas y consulados en el exterior, la reducción de la jornada laboral y los salarios de empleados públicos, entre otras. Además, para cubrir la brecha de financiamiento, Ecuador está transitando un proceso de reordenamiento de la deuda y cuenta con el acceso a préstamos de organismos multilaterales por USD 1400 millones.

2. Apuntes preliminares sobre la situación del empleo joven en América Latina y revisión de las experiencias relevantes

Con el objeto de servir de marco de referencia al análisis de la situación del empleo joven en Ecuador y posibles iniciativas, este capítulo ofrecerá una introducción a la problemática en América Latina y la revisión de experiencias regionales en materia de políticas específicas.

▶ 2.1. Introducción a la problemática del empleo joven en América Latina

De acuerdo con la OIT (2019), la tasa de desocupación de los jóvenes triplica la de los adultos y esta relación se ha mantenido estable durante las últimas décadas. Además, más del 60% de los jóvenes que trabajan se desempeña en empleos informales. Los denominados “ninis” (ni estudian ni trabajan) llegan al 22% del total, siendo aún mayor el porcentaje entre las mujeres jóvenes y entre la población más pobre.

La transición de la escuela al trabajo –entendido como el período entre que una persona deja de asistir a un establecimiento educativo (haya culminado su educación o no) y el momento en que se establece de manera definitiva en el mercado laboral– constituye una etapa muy importante en la vida profesional y depende de un conjunto de factores, como el grado de escolarización y el nivel socioeconómico. En este sentido, las políticas activas que actúan sobre la transición de la escuela al trabajo, especialmente para los jóvenes de sectores más vulnerables, constituyen una herramienta poderosa para lograr una sociedad menos desigual al debilitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

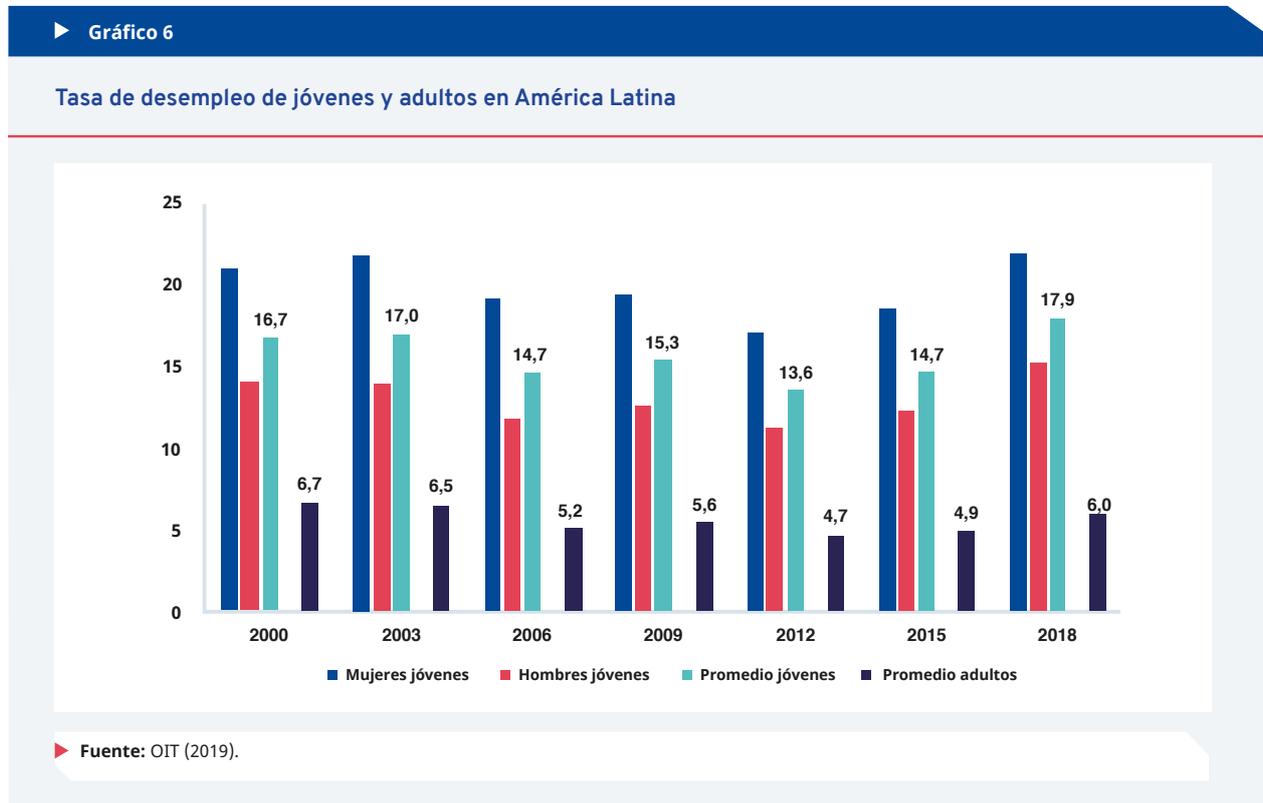
Como señalan CEPAL/OIT (2017), esta transición no es un proceso lineal en el cual los jóvenes culminan sus estudios (momento en que son inactivos), buscan empleo (se convierten en desempleados) y luego consiguen un trabajo por el resto de su vida laboral (empleo adecuado). Algunos jóvenes consiguen empleo mientras están en la escuela, otros prolongan sus estudios durante varios años, otros buscan empleo sin éxito, a la vez que algunos jóvenes con trabajo a tiempo completo continúan formándose con la expectativa de mejorar sus habilidades y sus oportunidades laborales.

Gontero y Weller (2015) señalan algunas características relevantes sobre la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes de América Latina. En primer lugar, los jóvenes de la región suelen terminar su educación relativamente temprano, la mayoría de ellos entre los 18 y 19 años, mientras que esto sucede entre los 21 y 22 años para algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cabe mencionar que las mujeres tienden a permanecer más tiempo en el sistema educativo que los hombres. En segundo lugar, la práctica de estudiar y trabajar al mismo tiempo no es tan común como en los países de la OCDE. Por último, la proporción de jóvenes desempleados e inactivos que ya no asisten a una institución educativa se incrementa en la adolescencia pero disminuye con la edad, particularmente para los hombres. Sin embargo, la inactividad parece ser una situación más persistente para las mujeres.

La baja participación de los jóvenes sumada a la prevalencia de la informalidad constituye un desafío en América Latina, principalmente por dos razones. En primer lugar, ante la ausencia de medidas correctivas, el problema

tenderá a agravarse en el futuro dadas las tendencias demográficas. Actualmente, los jóvenes de entre 15 y 24 años representan el 24% de la población en edad de trabajar, proporción que se incrementará en el futuro. En segundo lugar, la evidencia señala que la inadecuada inserción en los inicios de la vida laboral tiene efectos negativos y persistentes sobre la trayectoria de los individuos y sus ingresos en el mediano y largo plazo (González-Velosa y otros, 2012).

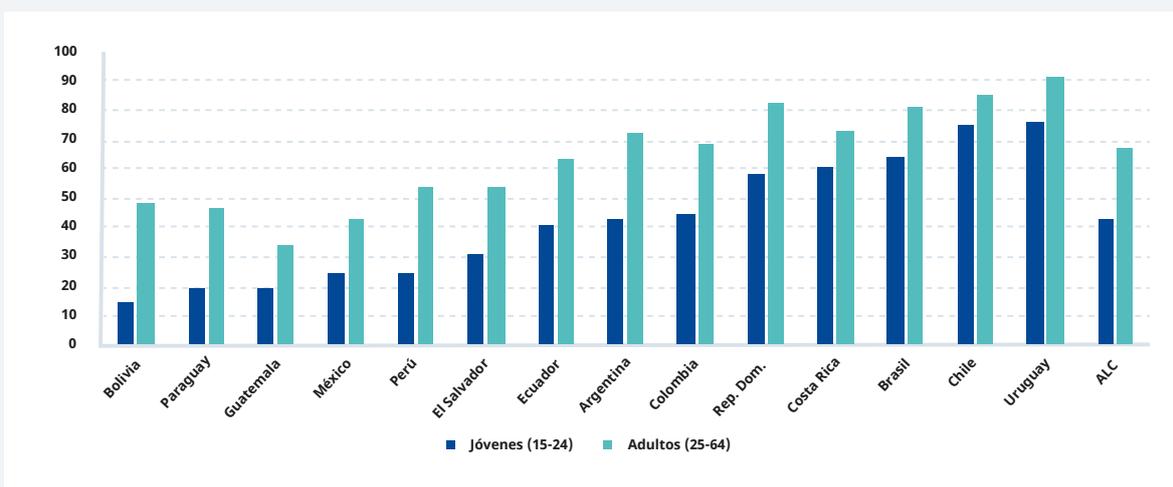
De manera especial, debe señalarse que las mujeres muestran menores tasas de participación y ocupación, mayores tasas de desempleo y mayor prevalencia de empleos precarios. Esta brecha podría explicarse por diferencias en cuanto a la formación de las familias (la proporción de jóvenes “ninis” que han formado su propio hogar es mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres) y a la división sexual de las tareas domésticas y de cuidado (OIT, 2019). El gráfico 6 permite ilustrar esas características del mercado laboral de la región.



Considerando las dificultades que tiene la población joven, en especial las mujeres, para acceder a empleos formales, se genera un problema adicional por la falta de protección social. En OIT (2019), se explica que, para el año 2015 y en los países donde existe información disponible, menos de la mitad de los jóvenes ocupados declararon ser cotizantes de los sistemas de pensiones (42,4%) y de los seguros de salud (49,1%). Se trata de niveles de protección social muy inferiores a los correspondientes a la población adulta. El gráfico 7 ilustra la mayor situación de vulnerabilidad y riesgo a la que se encuentran expuestos los jóvenes en los mercados laborales de la región y permite apreciar que, dentro de la heterogeneidad de situaciones en América Latina, Ecuador es el país más representativo del promedio.

▶ Gráfico 7

Jóvenes (15 a 24 años) y adultos cotizantes al sistema de pensiones en países seleccionados de América Latina y el Caribe, en porcentaje (circa 2015)



▶ Fuente: OIT (2019).

Lamentablemente, las causas de la falta de inserción de los jóvenes al mercado laboral son múltiples y complejas, como lo deben ser las estrategias que deben seguir los Gobiernos. El tema sigue y seguirá siendo objeto de gran preocupación a pesar de haberse mejorado la cobertura educativa de los diferentes países de América Latina durante las últimas décadas y, en muchos casos, haberse registrado importantes incrementos en el gasto y en la oferta educativa de los jóvenes. Más recientemente, los avances tecnológicos amenazan la situación laboral de los jóvenes, dado que buena parte de ellos se desarrolla en ocupaciones con una alta proporción de actividades automatizables (OIT, 2020b).

Teniendo en cuenta que las mayores dificultades para conseguir empleos decentes se presentan entre la población con menores niveles de formación y más joven, la combinación de las dos limitaciones encuentra al grupo más desfavorecido. Sin embargo, la inversión en educación superior presenta rendimientos decrecientes, dado el número limitado de empleos decentes, las ineficiencias en los mecanismos de búsqueda de empleo y las diferencias entre las habilidades de los jóvenes buscando empleo y aquellas requeridas por los empleadores. Muchos jóvenes sobrecalificados se encuentran desarrollando actividades típicamente llevadas a cabo por trabajadores de menor calificación. En consecuencia, los jóvenes de menor calificación se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad: enfrentan presión “hacia arriba”, por el riesgo de automatización, y “hacia abajo”, por el desplazamiento de los jóvenes con mayores niveles educativos (OIT, 2020a).

Sin duda, sabiendo que la informalidad laboral es más grave entre los jóvenes con escasa escolarización y competencias (Beccaria y Paz, 2017), las políticas destinadas a la atención de estas limitaciones son motivo de especial preocupación. En la literatura especializada y en la experiencia internacional se pueden encontrar diferentes alternativas en su diseño. Aquí revisaremos las más relevantes y estudiadas.

En primer lugar, debe indicarse que, como se señala en OIT (2013), las credenciales educativas continúan siendo fundamentales para obtener un empleo. La evidencia disponible muestra que son las mujeres jóvenes de bajo

nivel de educación quienes suelen mostrar también los menores niveles de participación laboral y la más alta proporción de desempleo. “En la mayoría de los países de América Latina, las políticas se basan en el concepto de que el mejor camino de entrada al mercado laboral para los jóvenes continúa siendo una buena educación básica, la formación profesional y la experiencia inicial de trabajo” (OIT, 2013).

En los últimos años, el problema del empleo juvenil ha formado parte de la agenda de los países de la región y se ha implementado una variedad de políticas y programas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Algunos de estos programas han estado orientados a mejorar las debilidades de la oferta de empleo, ofreciendo capacitación, orientación vocacional y subsidios para viáticos, mientras que otros se han focalizado en cubrir los déficits de la demanda laboral, otorgando subsidios e incentivos económicos a las empresas. También se han tomado medidas para mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo joven.

En el actual contexto de pandemia, Puerto y Kim (2020) señalan cinco razones por las cuales los jóvenes podrían verse particularmente afectados por la crisis:

- ▶ Las recesiones, en general, afectan más a los jóvenes que a los trabajadores de mayor edad y experiencia, y suelen ser los primeros en ser despedidos o en ver un recorte de sus horas de trabajo.
- ▶ La prevalencia de la informalidad y los bajos ingresos en los ocupados jóvenes hace difícil que puedan cumplir con las medidas de distanciamiento social para preservar su salud.
- ▶ En relación con el punto anterior, los jóvenes se encuentran mayormente excluidos de la seguridad social y no tienen acceso a los seguros de desempleo o a licencias pagadas por enfermedad. En particular, las mujeres son las que presentan una situación de mayor vulnerabilidad y es de esperar que deban soportar una carga desproporcionada de las tareas de cuidado ante el cierre de escuelas y otros espacios de cuidado.
- ▶ Los jóvenes se desempeñan principalmente en algunas de las industrias más afectadas por la pandemia de la COVID-19: comercio, hotelería y servicios de comidas.
- ▶ Frente a los demás grupos de edad, el de los trabajadores jóvenes es el más amenazado por la automatización.

En coincidencia con lo anterior, y brindando nueva evidencia, la cuarta edición del “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo” muestra que los jóvenes son los que más padecen las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, y corren el riesgo de tener que seguir haciendo frente a sus efectos a lo largo de toda su vida laboral. Las consecuencias se manifiestan en varios ámbitos, en particular, en la interrupción de sus programas educativos o de formación, en la pérdida de empleo y de ingresos, y en las mayores dificultades para encontrar trabajo. En todo el mundo, más de cuatro de cada diez jóvenes empleados trabajaban en los sectores más afectados al surgir la crisis: comercio al por mayor o al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas; industria manufacturera; inmobiliario, actividades empresariales y administrativas, y hotelería y alimentación. Adicionalmente, en esos sectores la participación de las mujeres es importante y llega a superar el 50% en el caso de la hotelería y alimentación. En ese mismo informe se señala que, de acuerdo con encuestas realizadas en los primeros meses de la pandemia, más de uno de cada seis jóvenes ha dejado de trabajar desde que surgió la crisis de la COVID-19, y en el caso de los jóvenes que han mantenido su empleo, sus horas de trabajo han disminuido un 23%. Además, alrededor de la mitad de los jóvenes alumnos han manifestado que probablemente concluirán sus estudios con retraso, y el 10% prevé que no podrán terminarlos (OIT, 2020c).

► 2.2. Revisión de las diferentes políticas propuestas

Se revisan a continuación cuatro grupos de iniciativas que han sido ensayadas por diferentes Gobiernos de la región. En todos los casos se trata de programas diseñados antes de la pandemia:

- Programas de capacitación.
- Contratos de formación o aprendizaje.
- Programas de subsidio al empleo.
- Regímenes especiales para jóvenes.

2.2.1. Programas de capacitación

Estos programas buscan incrementar el capital humano de sus destinatarios. Además, suelen estar orientados a la demanda de las empresas del sector productivo, por lo que, en general, logran reducir el costo que representa para los jóvenes la búsqueda de empleo.

Los programas de capacitación focalizados en los jóvenes implementados en la región han seguido dos modelos de intervención. Un primer grupo incluye aquellos dirigidos a jóvenes de bajos ingresos y bajos niveles educativos¹, suelen incluir una primera etapa de instrucción en el aula seguida de otra etapa de pasantías en empresas. En muchos casos, las empresas que participan del programa no tienen la obligación de remunerar a los jóvenes durante la pasantía ni de contratarlos una vez terminada, sino que los administradores del programa suelen cubrir los costos de viáticos y seguros de los beneficiarios.

Un segundo grupo incluye intervenciones de formación directamente en empresas, mediante pasantías gestionadas por instituciones públicas². La gestión de los programas está a cargo de las agencias gubernamentales, que se ocupan de identificar las vacantes en las firmas a través de los servicios de empleo. Por su parte, los jóvenes beneficiarios pasan por un proceso selectivo destinado a asegurar que los pasantes cuenten con el perfil demandado por las empresas. Estas no tienen la obligación de remunerar a los jóvenes y, en muchos casos, los programas incluyen un compromiso de las empresas de contratar a un porcentaje de los pasantes, por lo que los jóvenes son sometidos a un proceso de selección para asegurar que tengan el perfil demandado por las compañías.

Estos programas tienen efectos positivos en términos de empleabilidad y salarios, especialmente para algunos grupos de la población (OIT, 2019)³. Sin embargo, Vezza (2014) señala que los efectos sobre los ingresos laborales son modestos y, mientras que estos programas permiten a los hombres obtener empleos de mejor calidad, las mujeres no acceden a estos beneficios. Teniendo en cuenta que las mayores oportunidades que ofrece la capacitación son para los que ya están en mejores condiciones, estos programas podrían agudizar las diferencias, entre ellas las de género. Por su parte, Todd (2012) y Vezza (2014) señalan que la experiencia revela que los efectos sobre la formalidad entre las mujeres son visibles cuando el tipo de capacitación a la que asisten desarrolla sus capacidades para trabajar en empleos del sector formal.

¹ Se incluyen los programas Chile Joven, Juventud y Empleo de República Dominicana, Jóvenes en Acción de Colombia, Projoven de Perú, Proyecto Joven de Argentina y Procajoven en Panamá.

² Comprende el Programa de Becas para la Capacitación de Trabajadores (PROBECAT) y las Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) de México y Proempleo de Honduras.

³ En Panamá, por ejemplo, este tipo de intervenciones han tenido efectos positivos sobre las oportunidades de empleo y los ingresos de las mujeres (Ibarrarán y Rosas Shady, 2006). En Colombia y República Dominicana, los hombres jóvenes tienen una mayor probabilidad de encontrar empleo en el sector formal. Este resultado es de gran relevancia dada la alta proporción de jóvenes que trabajan en el mercado informal en la región (Attanasio y otros, 2011; Ibarrarán y otros, 2014).

2.2.2. Contratos de formación o aprendizaje

Estos contratos promueven la formación en empresas y la formación dual⁴. Estos servicios se diferencian de la educación formal al ofrecer capacitación directamente vinculada con las necesidades de las firmas del sector productivo. En general, estos contratos tienen un plazo de entre seis meses y dos años –incluyendo un período de prueba–, se destinan a jóvenes de entre 18 y 29 años e imponen obligaciones mínimas para el empleador y el aprendiz. Además, por lo general se establece un contrato modelo o un conjunto de cláusulas obligatorias que deben cumplir todos los contratos particulares, contienen elementos de protección social, se establecen salarios –generalmente por debajo del salario mínimo–, se obliga la extensión de certificados y se establece la obligatoriedad del registro (Dema y otros, 2015, y OIT, 2019).

De acuerdo con Dema y otros (2015), estos programas tienen por delante algunos desafíos. En primer lugar, dado que estos contratos establecen pagos por debajo del salario mínimo y, por lo general, no ofrecen protección social completa, pueden ser mal utilizados por las empresas para conseguir mano de obra barata. Por lo tanto, se requiere de un sistema efectivo de monitoreo y fiscalización. En segundo lugar, tienen el reto de asegurar a sus destinatarios el acceso a una formación de calidad. En ese sentido existen experiencias de evaluación y certificación ante instituciones reconocidas. Son experiencias cercanas al credencialismo que se encuentran en los casos de Brasil, México, Colombia, Costa Rica y Panamá.

Aunque existen muy pocos estudios de impacto sobre estos programas, Corseuil y otros (2014) encuentran evidencia para Brasil que indica que los participantes tienen mayor probabilidad de conseguir un empleo no temporal en el sector formal y obtener salarios más altos en el corto y mediano plazo.

2.2.3. Programas de subsidio al empleo

Estos programas buscan promover el empleo de jóvenes mediante la reducción del costo de contratación de las empresas. Por lo general, el proceso de contratación de los trabajadores está a cargo de las empresas, pero el costo de la contratación es compartido entre estas y el Estado. Los esquemas de subsidio al empleo incluyen pagos directos a las compañías para cubrir el salario de los trabajadores y beneficios fiscales a las firmas, como créditos o exoneraciones fiscales y devoluciones de los aportes a la seguridad social.

Una evaluación de impacto realizada en Chile muestra que estos programas tienen efectos positivos en la tasa de ocupación y participación, aunque sin efectos sobre los salarios (Centro de Microdatos, 2012, y OIT, 2019).

Veza (2014) llama la atención acerca de la necesidad de no confiar en el proceso de selección que realiza el mercado de trabajo. Es porque, en esos casos, suelen beneficiarse más los hombres y no necesariamente los más jóvenes, quienes, dado su escaso capital humano, resultan menos atractivos para los empleadores. En consecuencia, se sugiere una política activa de focalización en la población más vulnerable, incluyendo contratos temporarios. Asimismo, teniendo en cuenta los posibles efectos de sustitución, para evitar los despidos de la población sobre la que no están colocados los incentivos, debe ponerse especial cuidado en el monitoreo de las contrataciones y de los despidos antes de la instalación de los subsidios. Un ejemplo de ello lo brinda el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en Argentina, en el que se verifica que las empresas no hayan despedido empleados antes de aprobar la realización del entrenamiento laboral de los participantes del programa o su inserción laboral (Veza, 2014).

⁴ Se trata de una modalidad que combina la formación en una institución educativa, como un centro o una escuela, con una formación práctica en el lugar de trabajo.

2.2.4. Regímenes especiales para jóvenes

Se trata de regímenes que buscan promover la inserción laboral de los jóvenes, e incorporan, entre otras medidas, esquemas especiales de salarios mínimos, bajo el supuesto de que el salario mínimo de la economía es muy elevado en relación con la productividad de los trabajadores jóvenes. Asimismo, incluye legislaciones focalizadas a incentivar la empleabilidad de los jóvenes mediante la reducción de costos salariales y no salariales.

Es claro que esto plantea el interrogante de si dichas políticas son discriminatorias en perjuicio de los trabajadores adultos, por ejemplo. Ciertamente, son iniciativas que resultan de considerar que la ausencia de experiencia laboral de los jóvenes les impide acceder al primer empleo, lo que justifica la introducción de una serie de leyes que contemplan mecanismos de inserción laboral particulares que se distinguen de los contratos “tradicionales” de la legislación general (OIT, 2019). Además, al reducir los costos de las empresas, estos regímenes especiales restringen el acceso de los jóvenes a los beneficios y derechos que establece la legislación general respecto a los trabajadores del sector formal.

Diferentes estudios afirman que dichas modalidades de contratación no cumplen sus objetivos ya que, si bien la empresa logra reducir sus costos laborales, quedan dudas sobre la adquisición de competencias y el significativo aumento de la empleabilidad de los jóvenes. De hecho, algunos estudios sugieren que introducir salarios inferiores no mejoraría la inserción de jóvenes, sino que el problema está más relacionado con la educación, la baja valoración social de los oficios técnicos, la falta de experiencia y de recursos, y el bajo crecimiento del empleo público. Asimismo, se cuestiona que la mayoría de estos regímenes generan ciertos incentivos relacionados con el mercado laboral, pero no se incorporan como objetivos la reinserción y retención en el sistema educativo, como un objetivo de carácter más estructural (OIT, 2013).

► 2.3. Revisión de experiencias de programas de empleo joven en América Latina

Los primeros intentos para lidiar con el problema del desempleo juvenil estuvieron focalizados en la capacitación de los jóvenes, complementando la formación teórica en las aulas con aplicaciones prácticas en empresas. Estos programas, que en muchos casos tenían requisitos de escolarización elevados, permitieron la inserción laboral de jóvenes en mejor situación.

Luego, en los noventa, muchos países implementaron los llamados programas “Joven” (el primero de ellos fue “Chile Joven”), que consistían en políticas de capacitación laboral de corto plazo focalizados en los jóvenes excluidos, construidos con un enfoque sobre la demanda de las empresas. Ibararán y Rosas Shady (2008) sostienen que estos programas lograban mejores resultados que los tradicionales programas de aprendizaje en términos de inserción laboral, pero tenían limitaciones dado que no se lograba incluir a los jóvenes más vulnerables. Además, los resultados obtenidos eran muy dependientes del contexto macroeconómico.

Desde la década del 2000 se destacaron las iniciativas de fomento al primer empleo y, en menor medida, en intervenciones de emprendimiento. Las evaluaciones de estos programas muestran logros muy acotados, indicando que el problema de desempleo juvenil no estaría únicamente vinculado a los elevados costos de contratación de los jóvenes para las empresas. Además, los programas de promoción del emprendimiento son aún incipientes en la región y han recibido pocos recursos en relación con otros tipos de intervención (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

Más recientemente, han surgido algunas experiencias de modelos integrados para la promoción de la empleabilidad juvenil, que integran varias dimensiones de acción y de los que participan diversos actores. Se combinan estrategias de formación de calidad a lo largo de la vida, incluyendo el desarrollo de habilidades blandas, con el reconocimiento de dicha capacitación mediante sistemas de certificación de competencias laborales. A su vez, se integran las acciones intersectoriales entre los Ministerios de Trabajo y Educación, los Gobiernos locales y las distintas instituciones que forman parte de la ejecución de estas políticas (Dema y otros, 2015).

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de diversas experiencias relevantes en América Latina.

► Tabla 1		
Revisión de programas de empleo joven en América Latina		
Programa	Descripción general	Población objetivo/resultados
Programas de capacitación juvenil		
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Argentina (2008-actualidad)	Estrategia para mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, promoviendo la culminación de la educación formal, el desarrollo de perfiles profesionales, la adquisición de competencias laborales a través de la formación técnica y las prácticas laborales, el desarrollo de emprendimientos, o la inserción en un empleo.	Población objetivo: jóvenes de 18 a 24 años con educación formal incompleta que se encuentren en situación de desempleo. En 2018 registró más de 225 000 jóvenes beneficiarios.
Chile Califica, Chile (2002-2009)	Sistema de capacitación y educación permanente para promover las competencias laborales articulando la educación básica con la formación técnica y la capacitación para el trabajo. Consideraba: nivelación de estudios, formación y certificación para el trabajo, construcción de un sistema de información para la educación y capacitación permanente.	Población objetivo: personas de entre 18 y 65 años sin escolaridad o con escolaridad incompleta. Se emitieron 33 462 certificados en educación básica y 76 104 certificados en educación media. A través del mecanismo de franquicia tributaria, 2,2 millones de trabajadores recibieron capacitación en la empresa o a través de un Organismo Técnico Capacitador (OTEC). Se ofrecieron servicios de orientación vocacional a 645 000 beneficiarios.
Más Capaz (+Capaz), Chile (2014-2018)	Programa para la capacitación técnica, las habilidades transversales y la intermediación laboral, que favorezcan la empleabilidad de los jóvenes.	Población objetivo: hombres de 18 a 29 años; mujeres de 18 a 64 años; y mujeres y hombres de entre 18 y 40 años de edad que sufran discapacidad. Focalizado en el 60% más vulnerable de la población según Ficha de Protección Social, y con densidad de cotizaciones a la seguridad social igual o menor al 50% en los doce meses previos. En 2018 tuvo 6 131 beneficiarios.

Programa	Descripción general	Población objetivo/resultados
Contratos de formación o aprendizaje		
Ley del Aprendizaje (Ley 10.097), Brasil (2000)	Introduce un contrato de trabajo especial para jóvenes con una duración máxima de dos años. Todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar a aprendices (entre el 5% y el 15% de su nómina). Considera un subsidio a los empleadores para los aportes por compensación por tiempo de servicio. Instituciones acreditadas (como el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial –SENAI– y el Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial –SENAC–) certifican las competencias laborales adquiridas por los aprendices. Estos deben percibir una remuneración que no puede ser menor al salario mínimo por hora.	Población objetivo: jóvenes de 14 a 24 años. Deben estar matriculados en la escuela, en una institución de formación profesional o en otra institución formadora acreditada. En el período 2000-2010 tuvo 837 000 beneficiarios. Resultados de una evaluación de impacto muestran que los beneficiarios tienen mayor probabilidad de conseguir un empleo formal, en particular un empleo a plazo indefinido. Se encuentra también un impacto positivo pero pequeño en los salarios.
Programa Aprendices, Chile (1998-actualidad)	Los contratos en la modalidad de aprendices tienen una duración mínima de tres meses. Se utiliza el modelo de formación dual o en alternancia. Las empresas que participan pueden recurrir a un Organismo Técnico Capacitador (OTEC) para desarrollar el programa de aprendizaje. Las empresas reciben un subsidio equivalente al 50% del salario mínimo para cubrir el costo de contratación del aprendiz y un bono por las actividades formativas o de capacitación de los aprendices de hasta \$400 000, por cada joven contratado.	Población objetivo: jóvenes de entre 15 y 25 años de edad, pudiendo extenderse la cobertura hasta los 26 años en los casos en los que el joven beneficiario presente alguna discapacidad.
Contrato de aprendizaje en la Ley 4.951/13, Paraguay (2013)	Los contratos de aprendizaje pueden tener una duración mínima de 6 meses y máxima de 12 meses. Los aprendices deben percibir una remuneración no menor a un salario mínimo. Los empleadores pueden recibir un subsidio al salario de hasta el 35% del salario mínimo vigente.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 y 29 años de edad. Focalizado para hombres clasificados en el 20% más pobre; mujeres en el 30% más pobre; jóvenes con hijos en el 30% más pobre; y trabajadores cuya ocupación anterior fue en servicio doméstico.
Modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133, Uruguay (2013)	Práctica laboral para egresados: debe tener una duración no menor a 6 meses ni mayor a un año. La remuneración no debe ser menor a un salario mínimo. Se puede utilizar una sola vez por joven. Subsidio salarial de hasta el 25% sobre una base actualizable de 10 800 pesos. Práctica laboral en empresa: duración máxima de 60 horas. No se establece una remuneración. No tiene subsidio.	Población objetivo: a) jóvenes hasta 29 años egresados de instituciones de formación para la práctica laboral; b) jóvenes de entre 15 y 24 años matriculados en cursos de educación, formación o capacitación técnica para la práctica laboral en empresa.
Jóvenes Construyendo el Futuro, México (2019-actualidad)	Es un programa que da oportunidades de capacitación en el trabajo a jóvenes, incluyendo a las empresas en la promoción de la inclusión social y productiva de los jóvenes. Con un aporte financiero mensual de MXN \$3 700, se espera que los jóvenes adquieran habilidades técnicas y blandas en las firmas por un período máximo de 12 meses.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 y 29 años que actualmente no estudien ni trabajen. El programa ha logrado vincular 729 774 aprendices en 202 397 centros de trabajo.

Programa	Descripción general	Población objetivo/resultados
Programas de subsidio al empleo		
Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE), Brasil (2003-2007)	Se establecía un subsidio fijo de R\$1500 que se entregaba en seis cuotas bimensuales equivalentes a R\$ 250 para puestos de trabajo de tiempo completo, y un equivalente proporcional para puestos de trabajo de tiempo parcial.	Población objetivo: jóvenes de entre 16 y 24 años de edad en situación de desempleo involuntario con el siguiente perfil: (i) sin empleo anterior, (ii) miembros de familias con renta mensual per cápita menor a medio salario mínimo, y (iii) que estuvieran matriculados en la escuela elemental o secundaria o que participasen de cursos de educación de jóvenes o adultos. Tuvo unos 600 000 beneficiarios.
Programa 40 Mil Primeros Empleos, Colombia (2015-actualidad)	Ofrece un subsidio del Estado a las empresas que contraten a jóvenes beneficiarios del programa. El Estado solventa la remuneración y obligaciones sociales de los jóvenes, así como una subvención para transporte, por un período de seis meses. Las empresas que participan deben garantizar seis meses adicionales para el 60% de los beneficiarios que contraten.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 y 28 años, sin experiencia laboral, recién egresados, bachilleres, técnicos, tecnólogos y universitarios.
Subsidio al Empleo Joven (SEJ), Chile (2009-actualidad)	Entrega un subsidio de hasta un 30% del salario percibido por el joven, el 20% se entrega al trabajador y el 10% a la empresa. El subsidio es equivalente al 30% de una remuneración mínima y se va reduciendo de manera progresiva a medida que aumenta el salario del joven, extinguiéndose cuando el salario alcanza los 360 000 pesos mensuales.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 a 24 años de edad clasificados en el 40% de la población vulnerable, con ingresos menores a 360 000 pesos mensuales o su equivalente anual. En 2017 tuvo 333 887 beneficiarios. Resultados de una evaluación de impacto muestran que el SEJ genera incrementos en la tasa de ocupación y en la tasa de participación de los jóvenes beneficiarios.
Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes, Chile (2008-actualidad)	El Estado establece un subsidio equivalente al 50% de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. El valor del subsidio se deposita directamente en la cuenta individual de capitalización que el joven beneficiario tiene en su Administradora de Fondos de Pensiones. El subsidio a la cotización se entrega hasta por un máximo equivalente a 24 cotizaciones previsionales.	Población objetivo: trabajadores de 18 a 35 años que perciben un salario inferior a 1,5 veces el salario mínimo, con menos de 24 cotizaciones para jubilación en su Administradora de Fondos de Pensiones.
Primer Empleo, México (2007-2012)	Subsidio del Estado a las contribuciones a la seguridad social que los empleadores deben realizar al Instituto Mexicano del Seguro Social. Los empleadores pueden recibir el subsidio por un período máximo de hasta doce cuotas al Instituto. El subsidio es escalonado en función del nivel de un salario base de cotización (SBC): el 100% para SBC menor a 10 veces el salario mínimo; el 60% para SBC entre 10 y 14 veces el salario mínimo; el 20% para SBC entre 14 y 20 veces el salario mínimo; el 10% para SBC superior a 20 veces el salario mínimo. El subsidio se recibe con 3 meses de rezago y siempre que el trabajador permanezca contratado por la empresa.	Población objetivo: trabajadores sin experiencia de trabajo formal previa o con inserción laboral formal escasa.

Programa	Descripción general	Población objetivo/resultados
Regímenes laborales especiales para jóvenes		
Ley 4.951/2013 de inserción del empleo juvenil (Paraguay)	Introduce incentivos a la generación de empleo formal poniendo énfasis en la formación y calificación para el trabajo. Establece cinco modalidades para la inserción al empleo juvenil: la capacitación laboral, la práctica laboral, la beca de trabajo, el contrato de primer empleo formal y el contrato de aprendizaje. El Estado promueve la contratación de trabajadores jóvenes con un subsidio a la remuneración, el cual depende del tipo de contrato.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 y 29 años.
Ley 19.133/2013 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes (Uruguay)	Regula instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos. Los contratos incluyen un subsidio estatal.	Población objetivo: población de 15 años en adelante.
Ley 21.165/2019 de jornada parcial alternativa para estudiantes trabajadores (Chile)	Posibilita una jornada parcial alternativa y de descanso entre el empleador y el estudiante trabajador. Además, los estudiantes trabajadores mantendrán su calidad de causantes de asignación familiar.	Población objetivo: jóvenes de entre 18 y 25 años, cursando estudios regulares o en proceso de titulación en una Institución de Educación Superior universitaria, profesional o técnica reconocida por el Estado o en entidades ejecutoras de programas de nivelación de estudios.
Nota: no se incluyen los programas implementados en Ecuador, que serán descriptos en la sección 3.4. del documento.		
► Fuente: Adaptado de Dema y otros (2015).		

3. Cobertura de la protección social en Ecuador y situación de los jóvenes

La Constitución de la República del Ecuador define la protección social como un derecho universal, bajo la responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social deberá atender las necesidades individuales y colectivas de la población y se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación. El derecho al acceso a la seguridad social incluye explícitamente a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades de autosustento en el campo, trabajadores autónomos y desempleados.

Además, la Constitución reconoce a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo del país y les garantiza la educación, la salud, la vivienda, la recreación, el deporte, el tiempo libre, la libertad de expresión y de asociación. En este sentido, se deberá fomentar su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento (Art. 39).

El Sistema de Seguridad Social no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población a través del Seguro Universal Obligatorio y los regímenes especiales (como los de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas). Se extenderá a toda la población (urbana y rural) con independencia de su situación laboral.

Las contingencias cubiertas por el Seguro Universal Obligatorio incluyen enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y otras definidas por la ley.

Con el objeto de presentar la situación social de los jóvenes en Ecuador, este capítulo ofrecerá una rápida visión del sistema de protección social del país (tanto contributivo como no contributivo), para luego desarrollar la situación social del grupo poblacional que es interés central de este documento y las políticas de empleo específicas.

► 3.1. La seguridad social contributiva

El régimen contributivo está conformado por tres seguros: el Seguro General Obligatorio (SGO)⁵, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y los regímenes especiales para personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en la órbita del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, respectivamente.

El SGO del IESS, a su vez, incluye un régimen general en el que se incluye a los Trabajadores no Remunerados del Hogar (TNRH) y dos regímenes especiales: el Seguro Social Campesino (SSC) y el Seguro Voluntario (SV).

El IESS brinda cinco tipos de cobertura de seguros: invalidez, vejez y muerte; salud; riesgos del trabajo; cesantía y desempleo. Las contingencias cubiertas por el seguro dependerán del régimen en el cual se encuentre el aportante y, en algunos casos, de pagos adicionales que este pueda realizar para extender la cobertura.

► Tabla 2

Resumen de las prestaciones según modalidad de afiliación en el Seguro General Obligatorio

Prestaciones	Régimen general			Regímenes especiales	
	Con relación dependencia	Sin relación dependencia	TNRH	SSC	SV
Pensión (IVM)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Salud y maternidad	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Cobertura salud hijos menores de 18 años (sin pago adicional)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Cobertura salud cónyuge (pago adicional del 3,41%)	SÍ	SÍ	NO	SÍ (sin pago adicional)	SÍ
Riesgos del trabajo	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Seguro de Desempleo	SÍ	NO	NO	NO	NO
Cesantía	SÍ	NO	NO (opcional)	NO	NO
Auxilio de funerales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

► Fuente: Casalí *et al.* (2020).

El SGO se financia principalmente con aportes individuales de los afiliados y empleadores y contribuciones del Estado. Los afiliados contribuyen con un 0,10% adicional por la Ley Orgánica de Discapacidades.

⁵ La Constitución de la República menciona, en su artículo 370, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será el responsable de brindar las contingencias del Seguro Universal Obligatorio (SUO).

3.1.1. Régimen general del SGO

Seguro General de Pensiones

Las contingencias de invalidez, vejez y muerte son cubiertas en el Seguro General de Pensiones mediante un esquema de prestaciones de beneficio definido y con un sistema financiero de prima escalonada". Las prestaciones que concede este seguro son: jubilación ordinaria por vejez, jubilación especial por vejez, jubilación por invalidez (que incluye subsidio transitorio por incapacidad), pensión de montepío y auxilio para funerales. Dependiendo de la categoría del afiliado, los aportes de los trabajadores van desde el 6,64% hasta el 8,64% de los ingresos laborales, mientras que para el 2020 los aportes patronales son del 3,22% para la mayor parte de afiliados y 6,44% para los trabajadores temporales de la industria azucarera. Para acceder a la prestación de jubilación ordinaria por vejez, el cotizante deberá cumplir con los requisitos que se presentan en la siguiente tabla.

▶ Tabla 3

Condiciones para calificar como jubilado por vejez

Edad	Aportaciones	Años de aportación
Sin límite de edad	480 o más	40 o más
60 años o más	360 o más	30 o más
65 años o más	180 o más	15 o más
70 años o más	120 o más	10 o más

▶ Fuente: IEISS (2019).

Por otro lado, los afiliados al régimen de TNRH realizan aportes entre el 2,26% y el 13,25% de los ingresos familiares que financian de forma semicontributiva la jubilación por incapacidad permanente total y absoluta, la jubilación ordinaria por vejez, las pensiones de viudez, orfandad y los subsidios para funerales. El Estado aporta un subsidio de hasta el 11% del salario básico unificado, que depende de forma inversa de los ingresos familiares.

Seguro General de Salud Individual y Familiar

El denominado Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF) protege contra las contingencias de enfermedad y maternidad, dentro de la Red Pública Integral de Salud, conformada por establecimientos del SGO, de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Ministerio de Salud Pública. Incluye acciones integrales de fomento y promoción de la salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales, recuperación y rehabilitación de la salud individual. Las beneficiarias del seguro de maternidad recibirán atención de embarazo, parto y puerperio. Sus beneficiarios son los afiliados y cónyuges e hijos menores hasta los 18 años.

Los trabajadores no realizan aportes al Seguro General de Salud Individual y Familiar –con la excepción de servidores y funcionarios públicos y trabajadores sin relación de dependencia que aportan el 2% y 5,94% respectivamente de sus ingresos laborales–.

Seguro General de Riesgos del Trabajo

El Seguro General de Riesgos del Trabajo (SGRT) cubre toda lesión corporal y todo estado mórbido originado con ocasión, a causa o por consecuencia del trabajo que realiza el afiliado, incluidos los que se originen durante los desplazamientos entre su domicilio y lugar de trabajo. Son sujetos de protección el trabajador en relación de dependencia, así como los trabajadores sin relación de dependencia, incluyendo trabajadores autónomos, profesionales en libre ejercicio, administradores y patrones de un negocio, dueños de una empresa unipersonal, menores trabajadores independientes, y los demás asegurados obligados al régimen del SGO en virtud de leyes y decretos especiales.

Los aportes patronales equivalen al 0,20% de los ingresos laborales de los empleados.

Desempleo y cesantía

El Seguro de Desempleo protege a los afiliados al IESS que pierden su empleo e ingresos del trabajo bajo relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad. Se conforma de una parte fija que se constituye en un fondo solidario financiado a partir del aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, y de una parte variable financiada con el aporte personal mensual del 2% de los ingresos laborales del trabajador. El desempleado puede optar por solicitar y retirar el saldo de los fondos de cesantía de su cuenta individual por efecto del aporte del 2% personal, o acogerse al Seguro de Desempleo y solicitar al final de su cobertura la entrega de su saldo acumulado una vez efectuado los pagos correspondientes a dicho seguro.

Para acceder al beneficio, los trabajadores deben encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días⁶ y tener 24 aportaciones acumuladas en relación de dependencia, de las cuales 6 deben ser consecutivas e inmediatamente anteriores a la contingencia.

El sistema contributivo se financia mediante las contribuciones de trabajadores y empleadores y mediante gasto público. Se destaca el aporte estatal obligatorio que financia el 40% del total del gasto anual en pensiones, la cobertura garantizada ante enfermedades catastróficas y el financiamiento del 100% de la salud de los jubilados. Esta característica de régimen contributivo-solidario tiene consecuencias directas en la ampliación de la cobertura de beneficiarios.

3.1.2. Regímenes especiales del SGO

El SSC alcanza a los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y habitantes rurales que laboran en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenecen, que no reciben remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contratan a personas extrañas a la comunidad o a terceros bajo su dependencia. Se garantizan prestaciones de salud y de maternidad a sus afiliados, y de vejez, muerte e invalidez al jefe de familia.

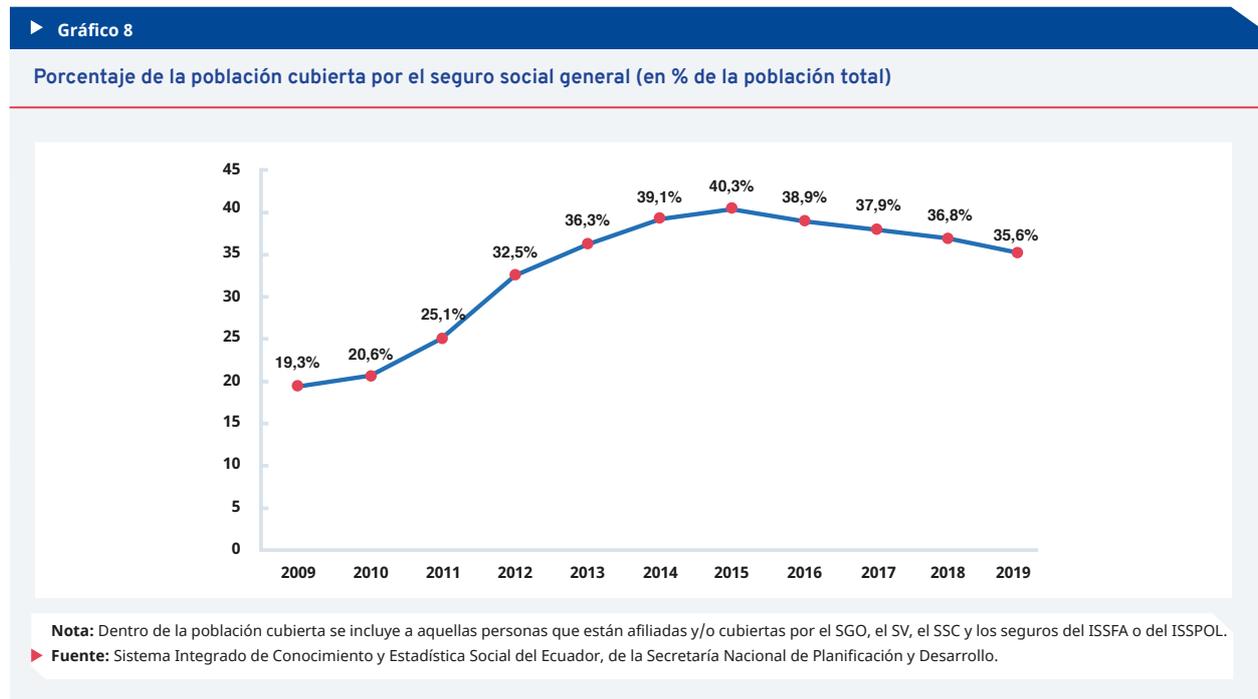
Los aportes de los afiliados equivalen al 0,35% de sus ingresos laborales, con la excepción de los trabajadores temporales de la industria azucarera, que aportan el 0,70%. Adicionalmente, el SSC se financia con un aporte del Estado del 0,30% de la materia gravada de los afiliados en relación de dependencia al SGO, una contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social y un aporte diferenciado de sus beneficiarios.

⁶ La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, ha reformado los requisitos de acceso para la prestación de desempleo para los meses de mayo, junio y julio, en los que reduce el tiempo mínimo de encontrarse en situación de desempleo, de 60 días a un período no menor a 10 días.

Por otro lado, el SV incluye a toda persona mayor de edad que no forme parte del universo alcanzado por el régimen general ni por el SSC, que manifieste su voluntad de acogerse al régimen y realice los aportes correspondientes. Los afiliados voluntarios tienen derecho a los mismos beneficios y prestaciones que se otorgan a los afiliados obligados en lo referente a los seguros de invalidez, vejez, muerte, riesgos del trabajo y asistencia por enfermedad y maternidad.

3.1.3. Cuadro general de los seguros contributivos

A fines de 2018, casi el 37% de la población contaba con cobertura de seguros. Entre 2009 y 2015 se observa un incremento importante en las tasas de cobertura y, a partir de entonces, se produjo un retroceso en dichos avances (gráfico 8).

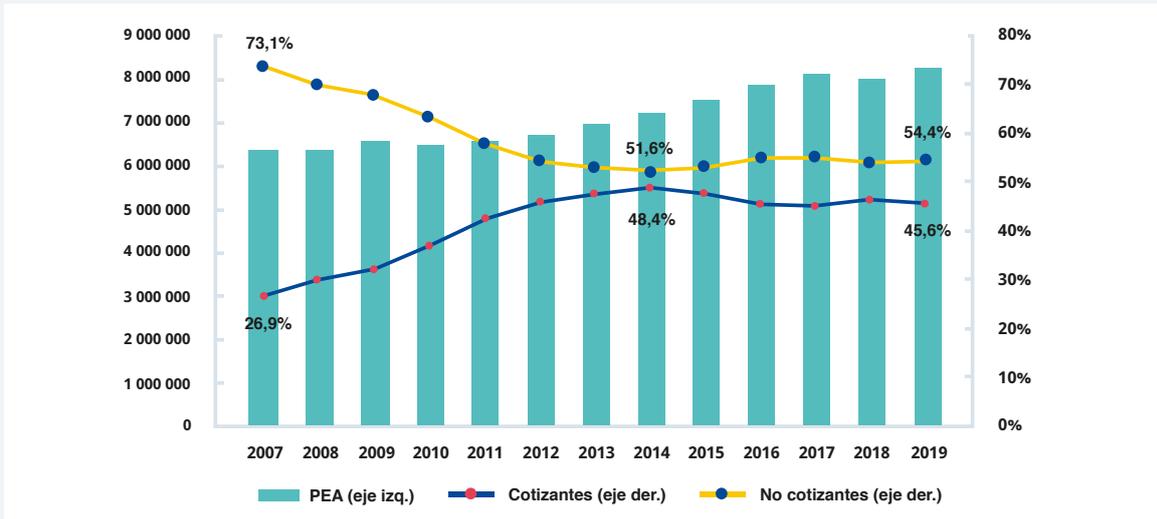


En 2019 el régimen general del SGO dio cobertura a cerca de 3,5 millones de personas, que representaron el 81% del total de cotizantes al IESS. Luego, los afiliados del SSC, TNRH y SV representaron el 9%, el 5% y el 4% del total, respectivamente.

Desde comienzos de siglo se observa un aumento importante en la cobertura del sistema contributivo, de 21,5 puntos porcentuales entre 2007 y 2014, pasando del 26,9% al 48,4% de la población económicamente activa (PEA). Desde entonces se han perdido parte de los logros obtenidos en el período anterior. En 2019 la proporción de ocupados cotizantes fue del 52,3% (gráfico 10). Esta evolución se explica por la dinámica del mercado de trabajo, que mostró una fase de creación de empleo adecuado hasta 2014 impulsada por el alza en el precio de las *commodities*, seguida de una etapa de menor actividad y creación de empleo.

▶ Gráfico 9

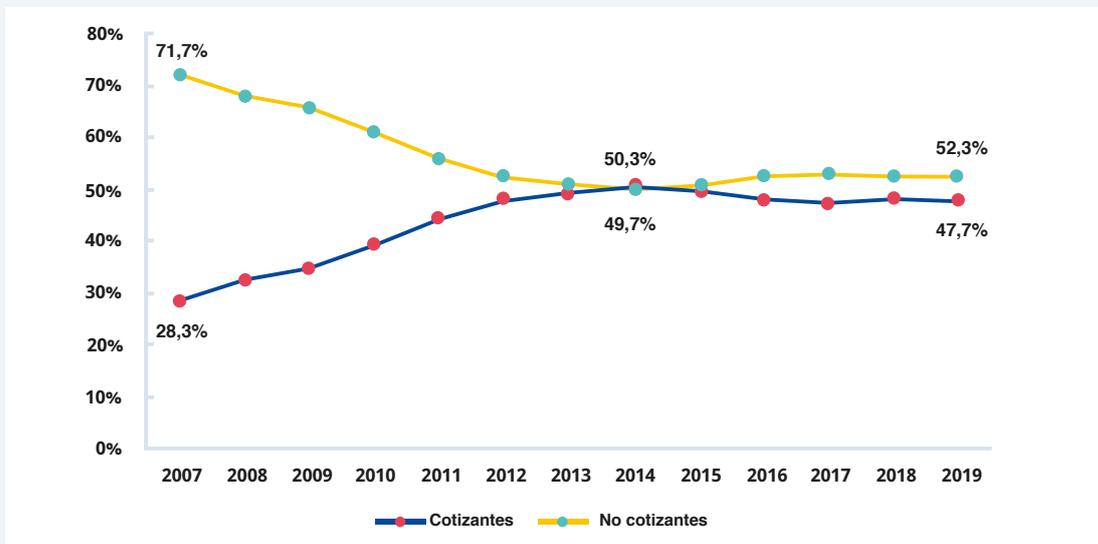
Cotizantes y no cotizantes a la seguridad social, 2007-2019 (en % de la PEA)



▶ Fuente: Casalí *et al.* (2020), con base en Registros Administrativos del IESS.

▶ Gráfico 10

Cotizantes y no cotizantes a la seguridad social, 2007-2019 (en % del empleo total)



▶ Fuente: Casalí *et al.* (2020), con base en Registros Administrativos del IESS.

Los asalariados del sector privado y público son los que presentan las mayores tasas de cobertura al alcanzar el 64% y el 92% del empleo en sus respectivas categorías y, además, estos grupos son los que más se beneficiaron de los incrementos de cobertura en el período 2007-2014. En el otro extremo, la brecha de cobertura para trabajadores independientes se ubica cerca del 95%, manteniéndose estable durante todo el período.

También, según datos de la ENEMDU, se registraron significativos avances en la cobertura de empleo no remunerado entre 2007 y 2014 a partir de políticas focalizadas (del 5% al 17%), aunque en 2019 la evidencia muestra que aún existen obstáculos para la formalización de este segmento de trabajadores (principalmente mujeres indígenas), cuya cobertura es del 4%.

A fines de 2019, el SGO dio cobertura al 39,9% de los ocupados, el 29,2% dentro del Seguro General, y el 10,7% en el SSC, SV, ISSFA e ISSPOL. La mayoría de la población ocupada no cuenta con ningún tipo de cobertura dentro del régimen contributivo.

Las condiciones laborales determinan la protección frente a contingencias a lo largo del ciclo de vida a la que pueden acceder los trabajadores. En este sentido, la mayor parte de los afiliados al SGO son hombres, de elevada calificación, ubicados en los quintiles de mayores ingresos. Se puede señalar que, en coincidencia con la mayor informalidad, las mujeres, los jóvenes y los sectores con menores ingresos (quintil 1) son los más afectados por la falta de aseguramiento.

► Tabla 4

Ocupados según afiliación a la seguridad social por grupo poblacional, 2019

Tipo de seguro	Estructura porcentual				
	Hombres	Mujeres	18 a 29 años	Quintil 1	Quintil 5
IESS SGO Total	58,0	42,0	18,6	6,7	42,6
General	58,3	41,7	21,1	1,3	51,1
SSC + SV	57,3	42,7	10,9	23,3	16,4
ISSFA/ISSPOL	83,0	17,0	13,3	0,1	77,4
Privado, Aseguramiento Universal de Salud, Municipales	48,6	51,4	16,9	1,4	68,1
Ninguno	58,5	41,5	25,3	22,0	13,9
Total	58,5	41,5	22,6	15,9	25,7

► Fuente: Casalí *et al.* (2020).

Debe notarse que, dentro de la población sin cobertura, el 25,3% son jóvenes de entre 18 y 29 años, mientras que los jóvenes de entre 15 y 17 años representan el 3,1% del total. Este salto podría explicarse porque el segundo grupo es alcanzado por la cobertura de sus padres, mientras que el primero no. En este sentido, las condiciones laborales y económicas de la mayoría de los jóvenes (informalidad, empleos inadecuados, mayor desempleo, menores ingresos) les impiden acceder a los beneficios de la seguridad social. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), a fines de 2019 el 82,6% de los jóvenes de entre 18 y 29 años no realizaba aportes al Sistema de Seguridad Social.

▶ 3.2. Programas de protección social no contributiva

Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas en la cobertura de los seguros contributivos, debería desarrollarse el aseguramiento no contributivo, para poder constituir un sistema de protección de cobertura universal con relación a los diferentes riesgos de la sociedad y, en lo que aquí nos ocupa, de la población joven.

El régimen no contributivo se encuentra a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y de él participan la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Trabajo. Se incluyen programas de transferencias sociales, del mercado laboral y servicios de cuidado.

Uno de los componentes esenciales de esta política consiste en la ampliación del capital humano y evitar la persistencia de la pobreza. Esto se realiza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el ex Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo con los resultados obtenidos del Registro Social, a fin de:

- ▶ Garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo.
- ▶ Incorporar corresponsabilidades específicas orientadas a la inversión en educación y salud, lo que permitirá contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas y niños menores de 5 años de edad; promover la reinserción escolar y asegurar la asistencia continua a clases a niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad.
- ▶ Proteger a los adultos mayores y a las personas con discapacidad.

En Ecuador existen diferentes programas de transferencias monetarias no contributivas:

- ▶ Bono de Desarrollo Humano: consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual de USD 50 dirigida al representante de las familias que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge, o a aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra. Esta transferencia se encuentra condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias en: salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar.

- ▶ **Bono de Desarrollo Humano Variable:** con el objeto de mejorar los niveles de vida de los núcleos familiares con hijos menores de edad y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, se estableció un componente variable en función del número de hijos menores de edad para aquellos núcleos familiares que reciben el Bono de Desarrollo Humano que se encuentren en condiciones de extrema pobreza. Con la incorporación del componente variable y dependiendo de la conformación del núcleo familiar, el Bono de Desarrollo Humano podrá alcanzar un monto máximo de USD 150 mensuales.
- ▶ **Pensión para Adultos Mayores:** consiste en una transferencia monetaria mensual de USD 50 dirigida a las personas de 65 años en adelante que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva y siempre que no superen el puntaje definido por el Índice del Registro Social.
- ▶ **Pensión Mis Mejores Años:** para los adultos mayores identificados en condiciones de extrema pobreza la pensión no contributiva pasa de USD 50 a USD 100.
- ▶ **Bono Joaquín Gallegos Lara:** destinado a mejorar las condiciones de vida, la atención y el cuidado de personas con discapacidad física, intelectual y psicosocial severa, con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas, y menores de 14 años viviendo con VIH-sida, en condición socioeconómica crítica.
- ▶ **Pensión para Personas con Discapacidad:** consiste en una transferencia monetaria mensual de USD 50 dirigida a las personas con discapacidad igual o mayor al 40% establecida por el Ministerio de Salud Pública, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva y que no son titulares de derecho del Bono Joaquín Gallegos Lara, con el fin de cubrir carencias económicas y gastos que demandan la condición de discapacidad.

Además, como fuera mencionado, en el marco de la emergencia sanitaria se creó el Bono de Protección Familiar que consistió en una transferencia monetaria única de USD 120, pagadera en dos cuotas de USD 60 durante abril y mayo de 2020. Luego, se estableció una segunda fase del programa para ampliar la cobertura de las familias en situación de pobreza extrema, que consta de un pago de USD 120 que será entregado entre mayo y junio.

A lo antes señalado, es necesario mencionar que la atención a la salud se realiza en un marco integrado de salud pública.

El sistema de protección social de Ecuador presenta hoy al menos dos desafíos de corto y mediano plazo. En primer lugar, si bien durante la fase expansiva del ciclo económico se lograron importantes avances en términos de cobertura, aún persisten brechas importantes. A fines de 2019, el 60% de las personas empleadas no se encontraban cubiertas por la seguridad social contributiva, tasa superior al nivel regional, donde el 55,4% de personas ocupadas no se encuentran cubiertas. En segundo lugar, resulta fundamental revisar la matriz de financiamiento de la protección social, más aún en un contexto de envejecimiento poblacional y austeridad fiscal. El presupuesto total del sistema es del 10,73% del PIB, con una importante participación estatal tanto para el sistema contributivo (el 40% de las pensiones en curso de pago, salud de los jubilados, enfermedad y maternidad a jefas de hogar y enfermedades catastróficas del IESS, el 60% de las pensiones en curso de pago para el régimen del ISSFA e ISSPOL) como para el no contributivo (Casalí *et al.*, 2020).

► 3.3. Situación social de los jóvenes

En Ecuador viven aproximadamente 3 millones de jóvenes de entre 18 y 29 años, que representan el 18% de la población total y el 25% de la población en edad de trabajar. El 21% de ellos vive en hogares pobres por ingresos (tabla 5).

► **Tabla 5**

Características de los jóvenes de entre 18 y 29 años

Características		Personas	%
Ámbito	Urbano	2 157 380	70%
	Rural	921 114	30%
Situación del hogar	No pobre	2 406 228	79%
	Pobre	655 029	21%
Sexo	Hombre	1 557 392	51%
	Mujer	1 521 102	49%
Nivel educativo	Básico	641 187	21%
	Bachillerato	1 612 840	52%
	Superior	797 044	26%

► **Fuente:** INEC, según datos de la ENEMDU, diciembre de 2019.

En 2018, por cada 100 jóvenes de entre 18 y 29 años, 39 solo trabajaban, 34 solo estudiaban, 10 estudiaban y trabajaban, y 17 no trabajaban ni estudiaban. Córdova (2019) encuentra que la proporción de “ninis” es predominantemente femenina: el 76% son mujeres y el 24% hombres. Este fenómeno se acrecienta con la edad para las mujeres: aquellas de entre 25 y 29 años tienen mayor probabilidad de ser “ninis” que sus pares mujeres de entre 15 y 25 años. En relación con el estado civil, se observa que la condición de estar casado o en unión libre incrementa las probabilidades de las mujeres jóvenes de ser “ninis”, mientras que ocurre lo opuesto para los hombres.

Al analizar los motivos por los cuales los jóvenes deciden no participar del mercado laboral, los hombres reportan no tener necesidad ni deseos de trabajar, estar enfermos o incapacitados y, en menor medida, no tener tiempo. En el caso de las mujeres, la inactividad se explica principalmente por una razón: la falta de tiempo. La evidencia indica que la menor participación de las mujeres jóvenes en el mercado laboral está asociada a la asignación de las tareas de trabajo en el hogar y de cuidado (Córdova, 2019).

Según cifras del INEC correspondientes a diciembre de 2019, por cada 100 jóvenes de entre 18 y 29 años, 57 estaban ocupados, 6 desocupados y 37 inactivos. Dentro de los ocupados, predominan los asalariados que se desempeñan en el área de servicios, en empresas grandes y pequeñas (tabla 6).

▶ Tabla 6

Indicadores de los jóvenes en el mercado laboral

		Personas	%
Horas trabajadas por semana	0-20 horas	343 237	20%
	21-30 horas	204 329	12%
	31-40 horas	782 300	44%
	41 horas y más	427 946	24%
Rama de actividad	Agricultura	496 920	28%
	Minas	9 868	1%
	Manufactura	195 385	11%
	Comercio	343 001	19%
	Construcción	109 795	6%
	Servicios	604 461	34%
Sector de empleo	Sector formal	835 142	47%
	Sector informal	734 499	42%
	Empleo doméstico	34 901	2%
	No clasificados	154 888	9%
Tipo de empleo	Servidor público	95 643	5%
	Asalariado privado	998 709	57%
	Independiente	321 578	18%
	No remunerado	343 501	20%

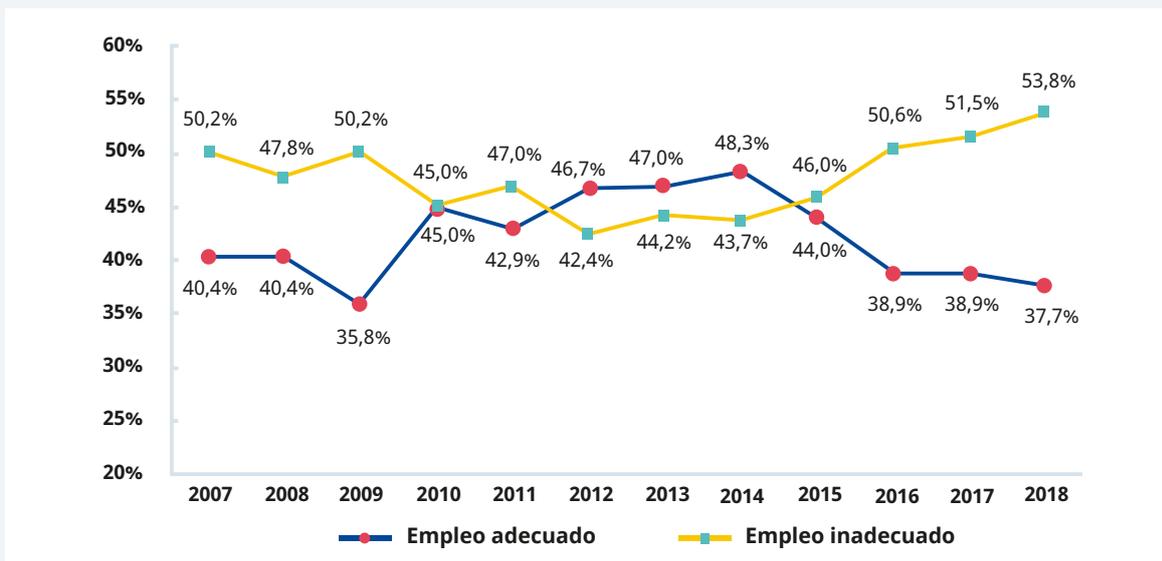
▶ Fuente: INEC, según datos de la ENEMDU, diciembre de 2019.

Cabe mencionar que en Ecuador se define como trabajador informal a aquel que trabaja en una empresa que no cuenta con un Registro Único de Contribuyentes (RUC). Para analizar las condiciones laborales de los trabajadores, es útil ver su distribución en el empleo adecuado e inadecuado. El empleo inadecuado es el realizado por aquellos trabajadores que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos, es decir que durante la semana de referencia trabajan menos de 40 horas y/o perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y pueden, o no, desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales.

En este sentido, en los últimos años parece haberse incrementado la proporción de jóvenes con empleos inadecuados (gráfico 11). Nuevamente, las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder a un trabajo digno. En 2018 solo 1 de cada 3 mujeres jóvenes económicamente activas tenía un empleo adecuado. Un trabajador joven con empleo adecuado tiene un ingreso promedio mensual de USD 600, casi tres veces superior a uno con empleo inadecuado, cuyo ingreso promedio era de USD 218 en 2018 (inferior al salario mínimo del mismo año, USD 386).

▶ Gráfico 11

Tasas de empleo adecuado e inadecuado en jóvenes

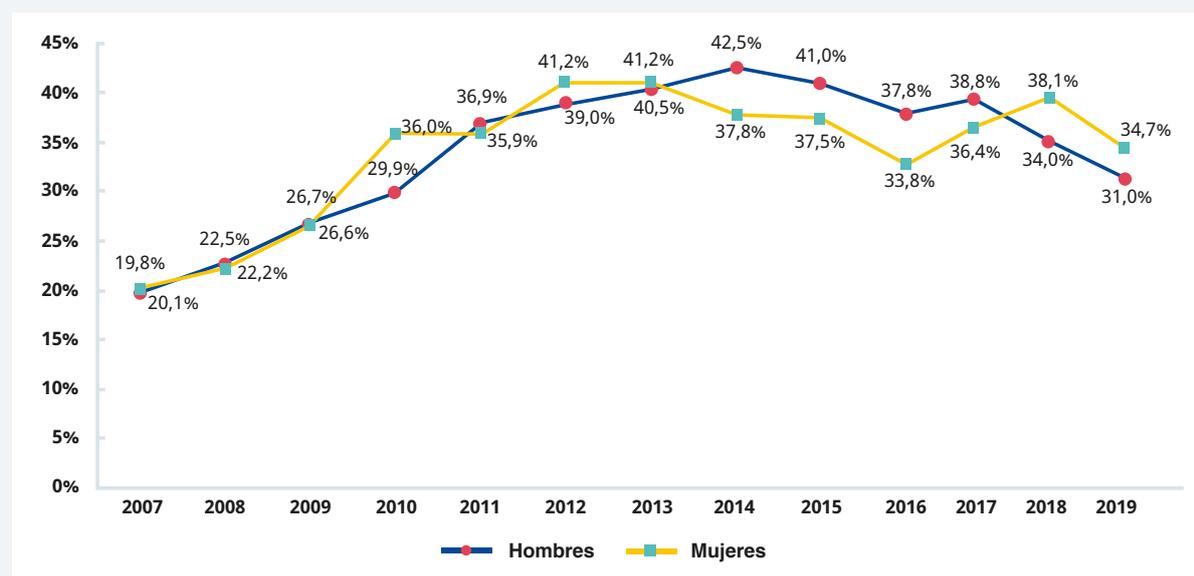


▶ Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Como fuera mencionado, en Ecuador la cobertura de la seguridad social es reducida y está centrada alrededor del IESS. La población joven, que encuentra dificultades para acceder a condiciones laborales dignas, está particularmente excluida del sistema de protección social. Sin embargo, entre 2007 y 2019 se han logrado avances respecto a su cobertura: el porcentaje de afiliados se ha incrementado alrededor de 17 puntos.

▶ Gráfico 12

Porcentaje de jóvenes de entre 18 y 29 años ocupados afiliados a la seguridad social, por sexo



Nota: Los porcentajes desde el 2017 al 2019 incluyen los jóvenes cubiertos por el IESS Seguro General y Voluntario, Seguro Social Campesino e ISSFA e ISSPOL.
Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

▶ 3.4. Programas de empleo joven en Ecuador

Actualmente en Ecuador se desarrollan tres programas de promoción del empleo, dos de ellos están dirigidos de manera específica a la población joven, mientras que el tercero es de alcance general y, en consecuencia, no específico para ese grupo poblacional.

El programa **Empleo Joven** busca promover la contratación juvenil, mediante un esquema de incentivos económicos por parte del Estado al sector privado. Además, tiene como objetivo fortalecer las capacidades y los conocimientos de los jóvenes vinculados al proyecto a través de la formación en habilidades blandas, del Código Laboral y de los deberes y derechos del trabajador en la empresa. En particular, el Gobierno otorga beneficios a empresas del sector privado que incluyen la devolución mensual del 50% de un Salario Básico Unificado (SBU) del trabajador joven elegible, la devolución del 100% del aporte patronal, la devolución del 100% de las vacaciones y la capacitación del personal contratado. El programa está destinado a los jóvenes de entre 18 y 26 años, con educación básica completa y no más de 12 meses continuos de experiencia como empleados a jornada completa en relación de dependencia. Hasta 2021, este programa beneficiaría a 60 000 jóvenes. En 2019, según datos del Ministerio del Trabajo, el presupuesto asignado fue de USD 17 millones (menos del 0,02% del PIB), aunque el proyecto preveía la ejecución de USD 81 millones.

El programa **Mi Primer Empleo** busca ubicar laboralmente a los jóvenes al final de su carrera en pasantías del sector privado y prácticas preprofesionales en el sector público, con una duración de entre 4 y 6 meses. En el caso de las pasantías, el Gobierno devuelve a las empresas contratantes el 50% del tercio del salario básico y el aporte al IESS durante los 6 meses de pasantía. Si la empresa contrata al pasante, el Gobierno devuelve el 50% adicional del SBU a partir del séptimo mes de permanencia en la empresa. Los destinatarios del programa son los jóvenes de entre 18 y 29 años. Adicionalmente, para acceder a una pasantía, deben ser estudiantes de una carrera de tercer nivel en una Institución de Educación Superior a escala nacional que estén cursando los dos últimos semestres o egresados que no han obtenido el título con un máximo de 18 meses y que no han formado parte del proyecto. Por su parte, para participar de las prácticas preprofesionales en el sector público, el requisito es ser estudiantes académicamente habilitados por la Institución de Educación Superior de tercer nivel en la que se encuentren. Las prácticas preprofesionales no tienen retribución económica, sino que se trata de tareas de aprendizaje exclusivamente de formación académica. El Ministerio del Trabajo informa que desde 2007 a 2017 se ha beneficiado a 15 884 jóvenes con este programa.

Evaluación de impacto del programa Mi Primer Empleo

En enero de 2013, en un trabajo conjunto entre el Ministerio de Relaciones laborales y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se elaboró y presentó una evaluación de impacto respecto de la política pública denominada Mi Primer Empleo (MPE). La metodología se basó en una estrategia cuasi experimental que permitió identificar los efectos causales del programa en indicadores clave de empleo y bienestar de la población objetivo. Provisto que el mecanismo de selección de los beneficiarios del programa se realizó con base en información observable, y que el número de postulantes fue en una cantidad tal que ocasionó una lista de espera notablemente mayor que la cantidad de beneficiarios, se pudo obtener un grupo de control relevante para evaluar el impacto del programa.

Se utilizaron siete métodos econométricos de evaluación de impacto, asintóticamente equivalentes, para cada variable resultado, con lo cual se comprobó la robustez de los resultados. Los métodos fueron los siguientes: i) diferencia simple, ii) regresión, iii) ponderación, iv) por bloques, v) emparejamiento, vi) regresión ponderada y vii) regresión y emparejamiento. Por otro lado, las variables de control fueron: edad, sexo, año de solicitud, tipo de institución en la que estudió y provincia. El número total de la muestra utilizada fue de 2881 jóvenes, de los cuales el 57,9% son mujeres y el 42,1% son hombres.

Los resultados demuestran que el programa MPE aumenta la probabilidad o tiene efectos positivos en: conseguir al menos un empleo, haber tenido un empleo en un área afín de los estudios realizados, encontrar un empleo en el sector público, egresar de la carrera universitaria, el nivel de satisfacción general del ámbito laboral de los jóvenes, la felicidad subjetiva de los beneficiarios, y el índice de ingreso real en el empleo actual. Así también, el programa MPE disminuye el tiempo de búsqueda laboral del primer empleo y disminuye la probabilidad de abandonar la carrera universitaria.

Por otro lado, no se encontró evidencia estadística de que el programa MPE influya en la probabilidad de tener un empleo en el sector formal, ni de que la política pública aumente la duración del empleo o el índice de ingreso real laboral en el primer empleo.

Finalmente, los resultados confirman que el programa MPE aumenta el tiempo de duración desde que un joven inició su carrera hasta que obtuvo el título universitario, así como una disminución en la probabilidad de obtener el título universitario.

Por último, la **Red Socio Empleo** busca facilitar el acceso a opciones de empleo a la ciudadanía y la obtención de personal cualificado a empresas. Se trata de una plataforma *on-line* administrada por el Ministerio del Trabajo donde las personas que buscan empleo cargan su currículum y las entidades publican ofertas laborales. El Ministerio del Trabajo ubica a potenciales candidatos en las empresas o entidades y facilita la selección de los empleados. Este servicio está destinado a toda la población económicamente activa residente en el territorio nacional⁷.

4. Espacio fiscal para programas de empleo y protección social para jóvenes ante la nueva coyuntura pospandemia

De acuerdo con la información del FMI (IMF, 2020b), antes de la crisis provocada por la pandemia, Ecuador estaba tratando de alcanzar cuentas públicas equilibradas y una relación entre la deuda pública y su producto no necesariamente dramática. Esto sucedía en una región donde los datos correspondientes al año 2019 muestran que la casi totalidad de los países latinoamericanos presentaba déficit fiscal de magnitudes considerables y, en promedio, la deuda pública representó en 2019 el 51% del PIB (en 2008 era el 33% del PIB).

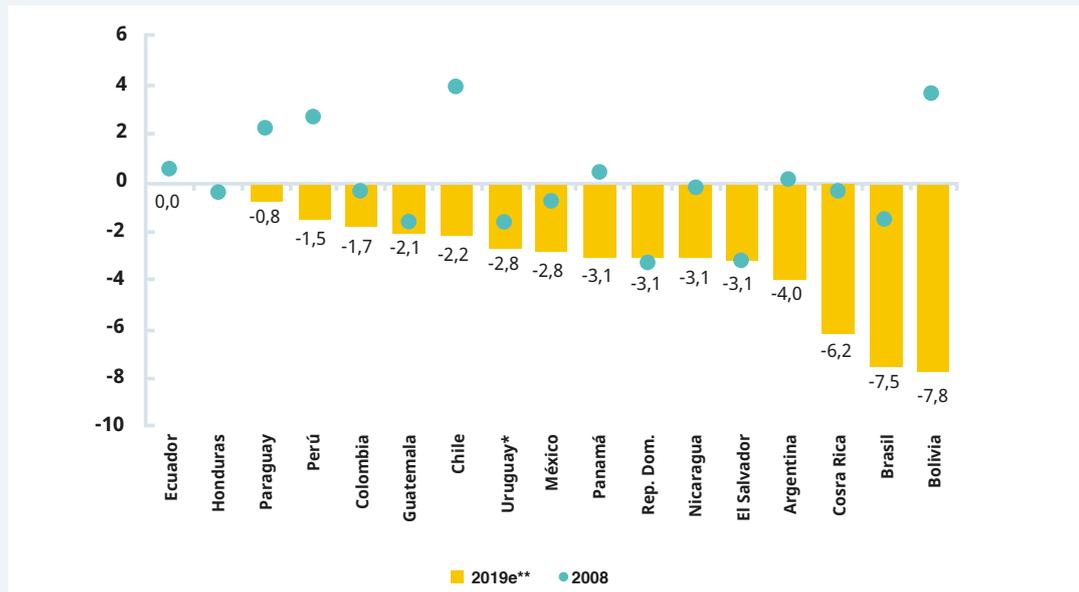
▶ 4.1. Introducción a la situación regional

Tal vez el común denominador de los países latinoamericanos sea la menor capacidad de respuesta de los sistemas de salud ante la emergencia sanitaria, los mayores costos sociales asociados a la informalidad de las economías, la brecha de cobertura de los esquemas de protección social, las diversas carencias que sufre una parte sustancial de sus poblaciones y los reducidos espacios fiscales para enfrentar la crisis económica y social que involucren mayores gastos o menores recursos para los fiscos. De todos modos, si bien el deterioro de la situación fiscal es generalizado, se presenta con diferentes magnitudes entre los países (gráficos 13 y 14).

⁷ En marzo de 2016 se expidió la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. La mencionada Ley, entre otras cosas, normó el contrato de trabajo juvenil que se define como el convenio por el cual se vincula laboralmente a un joven entre 18 y 26 años de edad con la finalidad de impulsar el empleo juvenil en relación de dependencia, en condiciones justas y dignas. El pago del aporte del empleador bajo esta modalidad contractual estaría cubierto por el Estado Central hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general por un año, siempre que el número de contratos juveniles no supere el 20% del total de la nómina estable de trabajadores de cada empresa. Si el salario es superior a dos salarios básicos unificados del trabajador en general, la diferencia de la aportación la pagará el empleador, y si el número de trabajadores es superior al 20% de la nómina de trabajadores estables, la totalidad de la aportación patronal de aquellos trabajadores que superen dicho porcentaje la pagará el empleador.

► Gráfico 13

Evolución del resultado fiscal de los países de América Latina (en % del PIB)



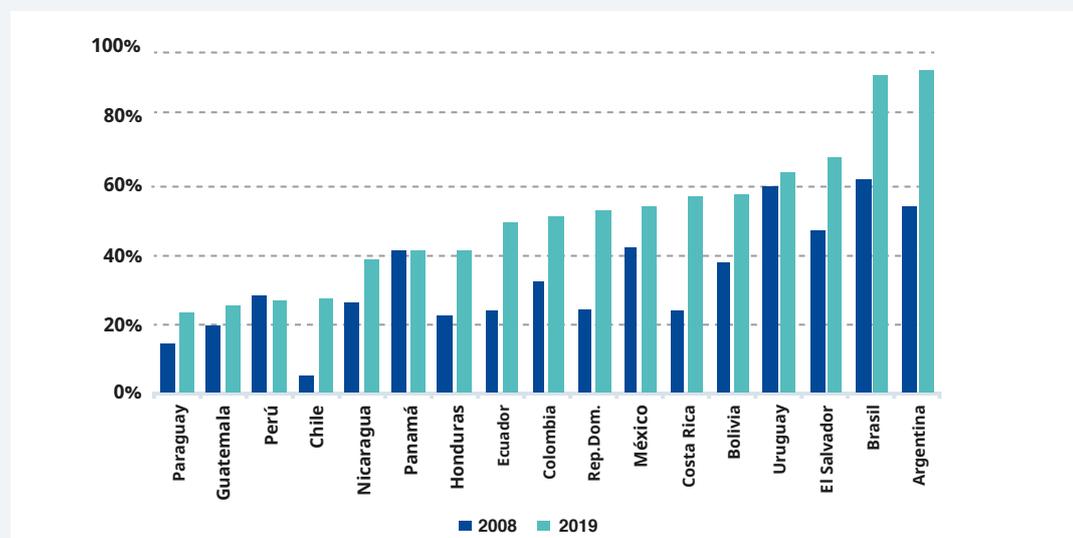
► Fuente: IMF (2020b).

*Uruguay incluye el efecto derivado de la posibilidad otorgada a los denominados “cincuentones” para desafiliarse de las AFAP y pasar lo ahorrado en estas al Banco de Previsión Social (BPS). En consecuencia, se han registrado ingresos por el 1,2% del PIB que no podrán ser gastados. De no contabilizarse esos recursos, el déficit crecería hasta el 4% del PIB.

** 2019e, estimado.

► Gráfico 14

Deuda pública de los países de América Latina (en % del PIB)



► Fuente: IMF (2020b).

Los países con menos recursos tendrán dificultades para encarar políticas sanitarias, pero también para implementar programas que mitiguen los efectos de la crisis económica. En el interior de cada país, las regiones más pobres requerirán especial ayuda de los gobiernos centrales. Los sectores de menores recursos serán los más afectados por la pandemia y la crisis económica dado que enfrentan mayores dificultades para mantener el aislamiento, tienen peores condiciones de higiene y acceso limitado al agua potable. A su vez, cuentan con menor acceso a sistemas de salud fragmentados, donde el acceso a la cobertura universal de calidad y, en general, a un piso de protección social que garantice también la seguridad del ingreso durante todo el ciclo vital es aún una asignatura pendiente en casi todos los países latinoamericanos.

A pesar de las limitaciones, las reacciones de los Gobiernos han sido relativamente rápidas. Las principales medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la pandemia de la COVID-19 resultan de una combinación de anuncios sociales y/o fiscales que incluyen, en primer lugar, el apoyo presupuestario al sector de la salud para la atención directa de la pandemia. Luego, con el objeto de amortiguar los primeros efectos sociales, se establecieron diferentes modalidades de incremento en las transferencias monetarias a hogares más vulnerables (generalmente mediante programas sociales ya existentes) y la ayuda alimentaria. En tercer lugar, más vinculado con políticas destinadas a subsidiar la producción, se han establecido medidas de apoyo a las pymes mediante, principalmente, el diferimiento en el pago de impuestos, pero también mediante líneas de crédito y subsidios al pago de salarios, y la ampliación de programas de infraestructura⁸.

► 4.2. Ecuador ante la crisis

Precisamente, esta crisis sorprende a Ecuador, así como a muchos otros países de la región, a mitad de camino en diferentes políticas de reforma que intentaban mejorar la cobertura de la protección social⁹. Si bien es cierto que, en general, los sistemas existentes han prevenido un agravamiento mayor de la situación social durante los últimos años de estancamiento, la situación dista de ser satisfactoria y, mucho menos, adecuada para enfrentar esta nueva emergencia. De manera especial, la proporción de la población con ingresos insuficientes crecerá desde niveles ya angustiosos. La implementación de un piso de protección social que garantice una cobertura universal de calidad y la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo vital, como parte de un sistema integral de protección social, es una asignatura pendiente en muchos países; sin embargo, el contexto actual de la pandemia se constituye en un nuevo llamado a los decisores de políticas para su urgente ejecución.

Tal vez el impacto más fuerte e inmediato sobre las cuentas públicas provenga del derrumbe del precio internacional del petróleo como consecuencia de las políticas para combatir la pandemia, que indujeron una fuerte caída en los niveles de actividad de las diferentes regiones del mundo. Ecuador se encuentra entre los países con mayor dependencia de sus cuentas fiscales en relación con los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos. Estos recursos ya habían experimentado una importante merma previa a la pandemia. En el año 2000 representaban el 8% del PIB y en 2017 Ecuador había recibido recursos no tributarios provenientes de esa

⁸ Para mayor información sobre las medidas de protección social adoptadas por los países en respuesta a la crisis de la COVID-19, puede consultarse el “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo” en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

⁹ El Panorama Laboral Temático de la OIT: *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe* (2018) da cuenta del avance sustantivo de la mayoría de los países en la ampliación de la cobertura tomando como referencia los cotizantes como proporción de la población ocupada, complementado con la consolidación de prestaciones no contributivas en salud y pensiones para los adultos mayores. El avance de la cobertura contributiva a nivel regional ha sido de ocho puntos porcentuales para el período 2005-15 (del 36,6% al 44,6%). La cobertura de los esquemas semicontributivos o no contributivos también ha sido importante, constituyéndose en el principal instrumento de las últimas dos décadas para ampliar las garantías de protección para la infancia y las familias.

Véase: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang-es/index.htm

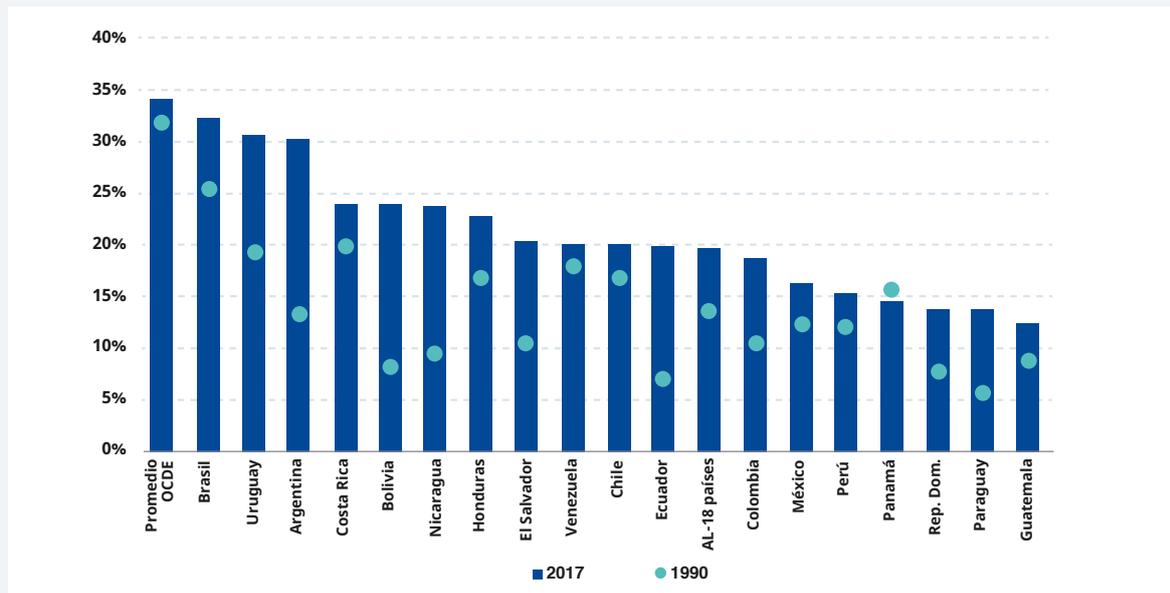
actividad por el equivalente al 5,6% del PIB. Ese año, junto con Venezuela, Bolivia y México, se encontraba entre los países cuyos ingresos provenientes de esos recursos representaban una mayor proporción de sus ingresos fiscales (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). Para dimensionar la importancia de esos ingresos, baste mencionar que en el año 2017 esos recursos no tributarios equivalían al 28% de los recursos tributarios totales del país.

Teniendo en cuenta la caída esperada en los recursos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos, las limitaciones para endeudarse y, más importante, las restricciones que la dolarización impone para lograr financiamiento monetario de emergencia, resulta indispensable girar la mirada hacia las posibilidades de ampliar el espacio fiscal mediante el incremento en la recaudación tributaria.

Es sabido que América Latina es una de las regiones con mayores dificultades para recaudar impuestos (Cetrángolo y otros, 2018) y Ecuador no es la excepción. De hecho, como se muestra en el gráfico 15, su nivel de carga tributaria es la más representativa del promedio regional, ubicándose en el 19,9% de su PIB en 2017 (el promedio regional ese año fue del 19,7% del PIB). No obstante, en ese mismo gráfico puede comprobarse que se trata de uno de los países de la región que ha realizado los mayores esfuerzos por mejorar su carga tributaria total. Esta ha crecido persistentemente desde un exiguo nivel del 7,2% del PIB que presentaba en 1990. Sin duda, la existencia de importantes recursos no tributarios provenientes de la explotación de hidrocarburos fue una de las razones por las que en el pasado Ecuador no fortaleciera más aún la tributación.

▶ Gráfico 15

Carga tributaria en países de América Latina, 1990 y 2017*, en porcentaje del PIB

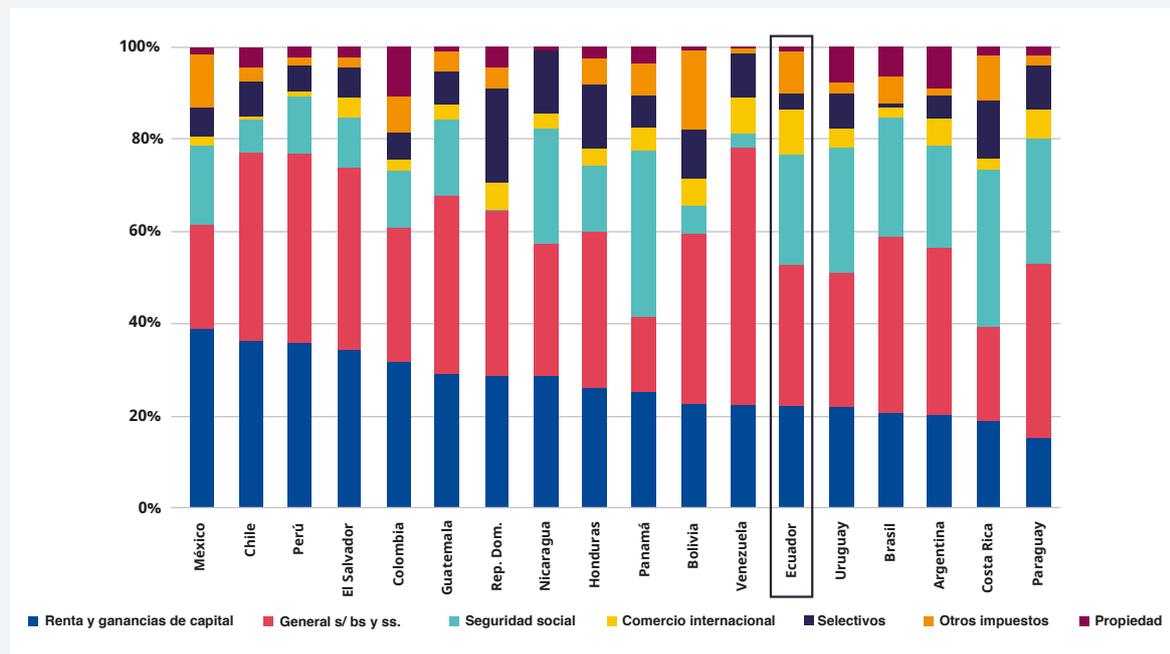


▶ Fuente: Basado en datos de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2019).
 (*) La última información de Venezuela corresponde a 2015.

Llegado el momento de discutir el margen que habrá en el futuro para aumentar el peso de la tributación y el financiamiento de las políticas públicas que sean necesarias, conviene echar una mirada a la estructura comparada de la recaudación. Para ello, en el gráfico 16 se ofrece la estructura por grupo de impuestos para los países de la región. De manera especial, allí se comprueban dos características salientes de la tributación en Ecuador. En primer lugar, que el país tiene una elevada participación relativa de cargas sobre los salarios para financiar regímenes contributivos de seguridad social. Se trata del tipo de recursos que sufrirá de manera más directa los efectos de la crisis sobre el empleo. En segundo lugar, se encuentra entre los países con menor peso de los impuestos sobre las rentas y ganancias de capital, que, junto con los patrimoniales (que en Ecuador resultan casi insignificantes), son los que tienen mayor potencial redistributivo. Seguramente es el tipo de impuestos sobre los que debieran hacerse los mayores esfuerzos futuros para aumentar el espacio fiscal.

▶ Gráfico 16

Estructura porcentual de la recaudación tributaria en países seleccionados de América Latina, por tipo de impuestos, 2015



▶ Fuente: Basado en datos de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

5. Reflexión final.

Especulación sobre un futuro muy incierto

Como se señaló en la introducción del presente informe, la situación de los jóvenes (y en especial de las mujeres) en materia de empleo y protección social revestía una gran gravedad aún antes de la crisis actual generada por la pandemia de la COVID-19. En Ecuador, solo 4 de cada 10 trabajadores venían cotizando a la seguridad social, y para el caso de los jóvenes, la cobertura alcanza tan solo al 21% de los trabajadores de entre 18 y 29 años.

Es sabido que las posibilidades de mejorar la situación laboral de los jóvenes en Ecuador dependen de manera central de la evolución de su economía en general, los cambios en el mercado de trabajo y del espacio fiscal para instrumentar políticas que den impulso al empleo joven y, adicionalmente, para mejorar su inclusión en los diferentes componentes de la protección social.

Durante el ciclo expansivo de principios del siglo XXI, Ecuador había logrado importantes, aunque insuficientes, mejoras sociales. La población en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza pasó del 64,4% del total en 2000 al 21,5% en 2017, y llegó al 25% de los hogares a fines de 2019. Ciertamente, queda camino para recorrer, en especial con relación a las poblaciones rurales e indígenas, donde los avances fueron mucho más modestos.

El presente informe revisó, en primer lugar, la literatura específica y las experiencias internacionales (en especial de países de la región) con el objeto de presentar el “estado del arte” en materia de promoción del empleo joven y la protección social de ese grupo poblacional. En segundo término, la situación de los esquemas y de la cobertura presente de la protección social en Ecuador, con el objeto de permitir un debate sobre la ampliación de derechos hacia los jóvenes que no accedan a empleos decentes. En tercer lugar, se revisaron los antecedentes ecuatorianos en materia de desarrollo de empleo decente en jóvenes y mujeres.

Lamentablemente, esta crisis sorprende a Ecuador, así como a muchos otros países de la región, a mitad de camino en diferentes políticas de reforma que intentaban mejorar la cobertura de la protección social. No es arriesgado asegurar que esta crisis viene a profundizar serios problemas preexistentes y, asimismo, obliga a dudar de la validez del “estado del arte” en esta materia. Aunque no por ello deba desestimarse la experiencia acumulada. Todo lo contrario.

Los jóvenes ocupados, concentrados en el sector informal, están expuestos a una situación de particular vulnerabilidad porque no cuentan con la protección del sistema de seguridad social. Muchos de ellos se desempeñan en algunos de los sectores más afectados (al momento) por la crisis, como el comercio, la hotelería y los servicios de comidas. Además, frente al cierre de escuelas y otros espacios de cuidado, es de esperar que la carga de las tareas de cuidado recaiga principalmente sobre las mujeres, dificultando aún más su acceso a un empleo de calidad.

No es una novedad que es necesario promover el desarrollo de nuestras sociedades, incorporando como elementos constitutivos el crecimiento económico con equidad, una protección social de cobertura universal, la formalización de las economías, la promoción del empleo decente, la redistribución de ingresos, la modernización e integración de los sistemas de salud fortaleciendo el primer nivel de atención, la modernización de los sistemas educativos, la cobertura de agua potable y cloacas, como algunas de muchas demandas de la sociedad con las mayores urgencias. Pero toda iniciativa que involucre mayores niveles de intervención estatal tendrá un límite mayor que en el pasado, por la caída en los niveles de recaudación como consecuencia de la profunda recesión y por las medidas de incentivo tributario para mantener en pie los establecimientos. A su vez, deben contarse los límites impuestos por las importantes rigideces presupuestarias que enfrentan los Gobiernos, las demandas de la provisión descentralizada y las dificultades para financiarse de buena parte de los Gobiernos.

En el caso de Ecuador, durante un período de tiempo que seguramente no será muy corto, el espacio fiscal para políticas públicas que amortigüen los efectos de la crisis y mejoren la cobertura de la protección social para la totalidad de la población, en especial para jóvenes y mujeres, será exiguo. Tal vez el impacto más fuerte e inmediato sobre las cuentas públicas provenga del derrumbe del precio internacional del petróleo como consecuencia de las políticas para combatir la pandemia, que indujeron una fuerte caída en los niveles de actividad de las diferentes regiones del mundo. Ecuador se encuentra entre los países con mayor dependencia de sus cuentas fiscales en relación con los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos. Estos recursos ya habían experimentado una importante merma previa a la pandemia.

En consecuencia, tomando nota de la caída esperada en los recursos fiscales provenientes de la explotación de hidrocarburos, las limitaciones para endeudarse y, más importante, las restricciones que la dolarización impone para lograr financiamiento monetario de emergencia, aquí se ha señalado la necesidad de girar la mirada hacia las posibilidades de ampliar el espacio fiscal mediante el incremento en la recaudación tributaria.

La preocupación excluyente hoy es salvar la mayor cantidad de vidas posibles, fortalecer las economías y mitigar los daños sociales de la crisis mediante medidas de emergencia. Luego será el momento, para los países de la región, de trabajar para la construcción de sistemas de protección social modernos, de cobertura universal y sostenible en el tiempo, que puedan hacer frente a futuros desafíos, que, seguramente, exigirán estar cada vez mejor preparados.

Como se señala en OIT (2020c), en respuesta a los efectos de la pandemia, existe la necesidad de aplicar lo antes posible medidas con objetivos específicos en materia de política de empleo, y conjugarlas con políticas macroeconómicas de apoyo para evitar que los jóvenes actuales pasen a constituir una “generación de confinamiento”. La crisis tendrá consecuencias a largo plazo, a menos que se realicen las intervenciones pertinentes en el plano normativo para mejorar la situación de los jóvenes de todo el mundo, en particular la de los más vulnerables, a raíz de una recesión económica tan grave. Todas las medidas políticas deberían abordar los retos específicos que afrontan las mujeres jóvenes.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) ambos de la OIT, se constituyen en una referencia insoslayable para avanzar en la cobertura universal, promoviendo el acceso a servicios esenciales de salud y la seguridad del ingreso para niños, niñas y adolescentes; para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes a causa de maternidad, enfermedad, invalidez, desempleo y accidentes de trabajo; y para los adultos mayores. Esta pandemia nos enseña que la protección social es una necesidad humana, económica y social, necesaria para garantizar el progreso y la sostenibilidad de las economías, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En relación con la situación de los más jóvenes, los que estaban esperando una oportunidad para ingresar al mercado de trabajo difícilmente podrán cumplir con esa expectativa durante la emergencia, lo que pone mayor presión sobre la necesaria asistencia de las prestaciones de la protección social.

En el caso de aquellos que teniendo empleos o pudiendo obtenerlos se encuentran limitados por las políticas de aislamiento, parece importante evaluar con cuidado la introducción de medidas de flexibilización responsable apoyadas por testeos más amplios. Estos podrían permitir a este grupo de la población que, como muestra la evidencia, es de menor riesgo, volver lo antes posible a sus puestos de trabajo y lograr así recuperar sus ingresos. Según estimaciones de la OIT, la realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos guardan relación con una disminución de hasta el 50% de la cantidad de horas de trabajo perdidas (OIT, 2020c).

Para “el día después” de la pandemia, los desafíos de las sociedades y, de manera muy especial, de los Gobiernos son varios, complejos y sumamente inciertos. Antes que nada, debe aclararse que la sola idea del “día después” es una concesión literaria que poco tiene que ver con la realidad. Seguramente se tratará de un largo período de transición, durante el cual se irán sorteando de manera paulatina las restricciones impuestas por las políticas con que cada país enfrenta la emergencia.

Por último, y de especial importancia en este documento, las medidas que se tomen en la emergencia pueden implicar un nuevo punto de partida para reformas en la protección social en sus diferentes garantías. De manera especial, el protagonismo de los sistemas públicos de salud con cobertura universal y la expansión forzada de programas de ingreso básico pueden transformarse en puntos de referencia obligados en la redefinición futura de los sistemas de protección social.

Sin duda, es posible que el combate de la pandemia termine posicionando a los sistemas de salud con mayor presencia de la provisión pública, pero dependerá de la situación previa y de las medidas tomadas durante esta emergencia.

En relación con los sistemas de pensiones, las medidas que, con el objeto de asistir a las empresas, incluyan la reducción, el diferimiento o la eliminación de cargas sobre los salarios tendrán efectos difíciles de revertir. En el caso de los esquemas de capitalización donde se prevea la devolución anticipada de ahorros, los efectos serán similares.

Muchos países están incorporando transferencias de ingresos para los sectores más necesitados, en especial correspondientes a la economía informal. En consecuencia, es posible que al final del día la tradicional falta de atención a las garantías de ingresos para la población en edad de trabajar muestre cambios significativos.

Por supuesto, se trata de ideas exploratorias y especulaciones que habrá que discutir y trabajar para lograr consensos en una salida lo más virtuosa posible. Cuanto antes comience la construcción de esos consensos, menores serán los costos de la inevitable transición.

Referencias bibliográficas

- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.
- Banco Mundial (2020). La economía en los tiempos del Covid-19. Informe semestral de la región América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- Bárcena, A. (2020). Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19. Santiago de Chile: CEPAL.
- Beccaria, L. y Paz, J. (2017). La inserción precaria de mujeres y los jóvenes en América Latina y sus consecuencias para las instituciones laborales.
- Casalí, P., Vallejo, F., Jaramillo, D., Lucio, R., y Velásquez., M (2020), Ecuador: Panorama de la Protección Social. Gobernanza, cobertura y sostenibilidad. Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.
- Centro de Microdatos (2012). Evaluación de Impacto del Programa Subsidio al Empleo Joven. Santiago de Chile. Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19 N°1.
- CEPAL/OIT (2017). La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 17. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O., Curcio, J., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2018). Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N°. 194. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43888/1/S1800612_es.pdf
- Chacaltana, J. y Prieto, M. (2019). Evolución y futuro de las políticas de empleo juvenil. Discusiones globales e implicaciones para América Latina. Reflexiones sobre el Trabajo, OIT.
- Córdova, F. (2019). Ecuador. Diagnóstico de la situación de los NiNis como un insumo para su reinserción en la transición de la escuela al trabajo. Lima: OIT.
- Corseuil, C., Foguel, M., Gonzaga G. y Pontual Ribeiro, E. (2014). Youth Turnover in Brazil: Job and Worker Flows and an Evaluation of a Youth-Targeted Training Program. CEDLAS. Documento de Trabajo, N° 155. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- De Hoyos, R., Rogers, H. y Székely, M. (2016). "Ninis" en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades. Banco Mundial, Washington, DC.
- Dema, G., Díaz, J. y Chacaltana, J. (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? Lima: OIT.

- Escudero, V., Kluge, J., López Mourelo, E. y Pignatti, C. (2017). Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta analysis. *Ruhr Economic Papers*, N° 715. Essen, Alemania: RWI.
- Georgieva, K. (20 de abril de 2020). A global crisis like no other needs a global response like no other. *IMFBlog*. <https://blogs.imf.org/2020/04/20/a-global-crisis-like-no-other-needs-a-global-response-like-no-other/>
- Gontero, S. y Weller, J. (2015). ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 169 (LC/L.4103). Santiago de Chile: CEPAL.
- González-Velosa, C., Ripani, L. y Rosas, D. (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Nota Técnica IDB-TN-345.
- Ibarrarán, P. y Rosas Shady, D. (2006). Impact evaluation of the job training component (PROCAJOVEN) of the assistance program for the building of a training and employment system in Panama (PN0125) (Ex-Post Project Evaluation Report: OVE/EPPER-02/06). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Ibarrarán, P. y Rosas Shady, D. (2008). Evaluating the impact of job training programs in Latin America: evidence from IDB funded operations, Washington DC.
- Ibarrarán, P., Ripani, L., Taboada, B., Villa, J. M. y Garcia, B. (2014). Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design. *IZA Journal of Labor and Development* 3, 1-24.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) (2019). Boletín Estadístico N° 23 Año 2017. Quito: IESS.
- IMF (2019). Ecuador: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Report. IMF Country Report N°19/79. Washington DC: IMF.
- IMF (2020a). Policy responses to Covid-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#E>
- IMF (2020b). World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. Washington: IMF.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Boletín Técnico N° 02-2020-ENEMDU. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2019. Pobreza y Desigualdad.
- Llerena, M., Llerena, A., Llerena, F. (2013). Evaluación de Impacto del Programa Mi Primer Empleo en el Ecuador.
- ECONOMICA CIC – Centro de Investigación Cuantitativa. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Ministerio de Relaciones Laborales
- Nuguer, V. y Powell, A. (2020). Políticas para combatir la pandemia. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2020. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- OCDE/CEPAL/CAF (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. París: OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. París: OCDE Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2019). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*. <https://oe.cd/RevStatsLatam>
- OIT (2013). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*. Lima: OIT.
- OIT (2016). *Mapeo de la población cubierta y no cubierta, con el mayor detalle posible de la caracterización según sectores, geografía entre otros aspectos de orden socio económico como su nivel de contribución, por el seguro social y las recomendaciones de políticas para su incorporación progresiva*.
- OIT (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: OIT.
- OIT (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Panorama Laboral Temático N°4 2018*. Lima: OIT.
- OIT (2019). *Panorama Laboral 2019*. Lima: OIT.
- OIT (2020a). *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs*. Ginebra.
- OIT (2020b). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis*.
- OIT (2020c). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 27 de mayo de 2020*.
- Puerto, S. y Kim, K. (15 de abril de 2020). *Las consecuencias económicas de la crisis del COVID-19: Un duro golpe para los trabajadores jóvenes*. OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_741746/lang--es/index.htm
- Rodríguez, E. (2011). *Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. Nueva Sociedad, N° 232*.
- Rosas, G. y Rossignotti, G. (2009). *Guía para la preparación de planes de acción nacionales de empleo juvenil*. Lima: OIT.
- Székely, M. y Karver, J. G. (2015). *Youth out of school and out of work in Latin America: a cohort approach*. Policy Research Working Paper N° 7421. Washington DC: The World Bank.
- Todd, P. (2012). *Effectiveness of Interventions Aimed at Improving Women's Employability and Quality of Work: a critical review*. Policy Research Working Paper N° 6189. Washington DC: The World Bank.
- Veza, E. (2014). *Escaneo de políticas y meta-análisis: juventud y políticas de empleo en América Latina*. CEDLAS. Documento de Trabajo N° 156. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

(593) 23824240
<https://www.ilo.org/ecuador>