



# LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DE LA INCLUSIÓN JUVENIL EN AMÉRICA

Ana Belem Hernández



Documento CASS **2**  
Comisión Americana de Salud,  
Bienestar y Seguridad Social

Secretario general  
**Gibrán Ramírez Reyes**

El presente Documento de trabajo  
se elaboró en el marco de las  
actividades desarrolladas por la  
Comisión Americana de Salud, Bienestar  
y Seguridad Social

ISBN: 978-607-8088-57-7

# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN   | 6  |
| 1. ASPECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL                                       | 12 |
| 1.1. La seguridad social como<br>derecho humano                          | 12 |
| 1.2. Principios de la seguridad social                                   | 20 |
| 1.3. Fines de la seguridad social  | 23 |
| 1.4. Seguridad social y<br>derechos vinculados                           | 25 |
| 1.5. La seguridad social desde<br>la política social                     | 36 |
| 1.6. El enfoque de la CISS: ampliando<br>la noción de seguridad social   | 39 |
| 1.7. Retos de la seguridad social  | 42 |
| 2. LA JUVENTUD EN AMÉRICA  | 50 |
| 2.1. Características de la<br>población juvenil                          | 50 |
| 2.2. Principales ejes de la problemática<br>contemporánea de la juventud | 54 |
| 2.3. Importancia de la juventud<br>para el desarrollo social             | 68 |

|   |     |
|---|-----|
| 3. LOS JÓVENES Y LA SEGURIDAD SOCIAL  | 72  |
| 3.1. La seguridad social como factor de bienestar juvenil: el caso de América                               | 72  |
| 3.2. Experiencias exitosas de sistemas de seguridad social  | 88  |
| 3.3. Mercado de trabajo: retos y desafíos de la participación de los jóvenes en el sector productivo        | 96  |
| 3.4. Programas de subsidio para el empleo juvenil   | 124 |
| 3.5. Las nuevas formas de empleo: trabajo a través de plataformas digitales y precarización laboral juvenil | 134 |
| 4. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA JÓVENES                          | 146 |
| REFERENCIAS   | 163 |

El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política.

Simón Bolívar, *Discurso de la Angostura*,  
15 de febrero de 1819.

## INTRODUCCIÓN

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), cuyo propósito es el fomento del desarrollo de la protección y seguridad social en América, a través del diálogo internacional, así como la construcción colectiva de programas y propuestas de política pública, ha hecho posible el presente estudio que parte de la premisa de que la seguridad social es un derecho humano, base del bienestar de los pueblos y facilitador de la paz, que a través del establecimiento de instituciones y programas de previsión, asistencia y ayuda, puede lograr la prosperidad, el bienestar individual, colectivo y la felicidad.

Sin embargo, es necesario visibilizar los retos presentes y futuros en un momento de encrucijada, en el que se dificulta el acceso a la seguridad social de determinados grupos, como el de las y los jóvenes, al constituir una de las franjas de población más vulnerables, por encontrarse en una etapa de definición hacia la edad adulta, enfrentarse a la culminación de estudios, deserción escolar, transición de la escuela al trabajo, búsqueda de empleo, desempleo, empleo informal, problemas en el acceso a los servicios básicos, entre otras situaciones complejas, producto de los diversos factores y cambios que tienen lugar en un mundo globalizado, en donde el sistema económico, las brechas de desigualdad y la falta de oportunidades, dificultan su posibilidad de inclusión.

Este grupo se enfrenta a una realidad compleja en la que la dificultad de acceso a la seguridad social le impide

un nivel de vida adecuado, de salud, de alimentación, de vivienda y de asistencia médica, que obstaculiza su desarrollo y desenvolvimiento dentro de la colectividad, lo que representa un costo social presente y futuro.

Esos grandes cambios son muestra de que el desarrollo social no depende únicamente del crecimiento económico, sino de la política social,<sup>1</sup> esto es, de las acciones del Estado para lograr una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento.

En virtud de ello, en el presente estudio se parte de la premisa de que la población juvenil debe tener garantizado este derecho, independientemente de que cuente con un empleo formal; incluso en el caso de que no forme parte de un grupo económicamente activo de la sociedad, pues la juventud es tanto una fuente de preocupación como una fuente de esperanza para el desarrollo social, y se constituye como uno de los actores estratégicos de éste. No obstante, de manera contradictoria, son un grupo que enfrenta grandes problemas.

Tal como se señaló en la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada del 15 al 17 de febrero de 2018, más de dos tercios de los jóvenes son trabajadores asalariados; sin embargo, no gozan de estabilidad laboral, ni mecanismos efectivos de acceso, permanencia y promoción en las fuentes de trabajo, lo que significa que muy seguramente están sujetos a empleos precarios, sin acceso a seguridad social y, por tanto, imposibilitados para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su desarrollo integral.

<sup>1</sup> David Moctezuma Navarro *et al.*, "Hacia un nuevo modelo de seguridad social", *Economía UNAM*, núm. 20, vol. VII, Ciudad de México, 2010, p. 8.

De la misma forma, existe una gran proporción de jóvenes que no están ocupados, es decir, que no estudian ni reciben formación, y que se encuentran fuera del mercado de trabajo; así como también hay un número importante que son incapaces de encontrar un empleo, lo que puede llevarlos a la alienación, depresión o pérdida de autoestima, lo que dificulta su incorporación en la vida social.

Cabe hacer hincapié en las declaraciones de la OIT que acompañaron al planteamiento de los retos en la comisión señalada en párrafos precedentes: si no se superan estos desafíos del mercado laboral, será difícil asegurar la futura inclusión de los jóvenes, no sólo en el trabajo sino en la sociedad, lo que tendrá graves consecuencias, desde la prolongada dependencia económica y el posible aislamiento de la población juvenil, hasta el desequilibrio social que tal problema provoca.

Lo que se ha mencionado impacta al individuo y su pleno desarrollo en el tejido social; no obstante, para el Estado también hay repercusiones considerables, como el hecho de que el gasto público puede aumentar conforme disminuya la participación social y la contribución de los jóvenes, generando a su vez un desequilibrio en las finanzas públicas, dada la baja absorción del mercado de trabajo decente, lo cual vuelve incierta la forma de financiación de las futuras poblaciones de adultos mayores, preocupación que ya ha sido señalada por otros organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el estudio *Preventing Ageing Unequally*.<sup>2</sup>

Según estudios de la propia OIT y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se advierte que el modelo actual de la economía y sus tendencias re-

<sup>2</sup> OCDE, *Preventing Ageing Unequally*, París, 2017.

presentan un medio complejo para el sector juvenil de la población, cuestión que indudablemente debe analizarse.

Todo ello constituye un gran reto para los distintos países que integran la CISS, debido a que la inclusión de la población joven al mercado laboral, así como a la seguridad social, se muestra cada vez más lejana. Sin embargo, la implementación de estrategias políticas, sociales y laborales puede traducir estas condiciones en oportunidades de desarrollo que impactarán a la sociedad en su conjunto y no sólo a los jóvenes como grupo vulnerable, siempre y cuando se generen las condiciones adecuadas para ello, por parte de todos los actores sociales, entre ellos los Estados.

Así, mediante el análisis comparado cuantitativo y cualitativo de la situación actual que viven los jóvenes en América en cuanto al acceso y garantía del derecho a la seguridad social, especialmente en aquellos países que integran la CISS, se generará un diagnóstico que describa los retos y desafíos actuales, con la intención de proponer alternativas o posibilidades de solución ante las diversas problemáticas que este grupo poblacional enfrenta; alternativas basadas en datos estadísticos de distintos organismos internacionales, así como en experiencias exitosas comparadas, a fin de generar una serie de recomendaciones cuyo objeto sea visibilizar el problema y tomar acciones específicas. Esto se llevará a cabo a través de la identificación de los factores que generan baja o nula garantía del derecho a la seguridad social en este grupo específico.

En el primer apartado, para efectos del presente estudio, se toman en cuenta aspectos generales de la seguridad social, a partir de una base teórica que la concibe como un derecho humano; se destacan sus principios y fines, y su vínculo con otros derechos que contribuyen al bienestar, tales como la salud, la vivienda, la educación y el trabajo. Además, se subraya la relevancia de la visión de la seguridad social desde la política social y el enfoque de amplitud

que la propia CISS ha manifestado, así como los retos que enfrenta este derecho en la actualidad.

En el siguiente apartado se analiza el papel de la juventud en América, a partir de las características de este grupo social, definido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —durante los preparativos del Año Internacional de la Juventud, celebrado alrededor del mundo en 1985— como aquel grupo que oscila entre los 15 y los 24 años de edad. Se analizarán cuáles son los problemas a los que se enfrentan los jóvenes, a través de algunos índices de acceso a la educación y a la salud, de desigualdad y de pobreza, con énfasis en la importancia de los jóvenes para el desarrollo social.

Posteriormente, se realiza un diagnóstico sobre la situación que la población juvenil vive en cuanto al acceso a la seguridad social, entendida esta última como el conjunto de instrumentos, instituciones, derechos y obligaciones creados por el Estado, para atender las necesidades sociales y lograr así una vida digna y feliz. Por ello, la seguridad social es un factor de bienestar social, y dicho diagnóstico se enfoca en algunos de los países que integran la CISS, a través de lo que se conoce como el Índice de Desarrollo Juvenil (Youth Development Index o YDI),<sup>3</sup> elaborado como parte del *Programa de Juventud del Commonwealth*, avalado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, creado con el apoyo del Institute for Economic & Peace de Londres, reconocido como un instrumento de mucha utilidad para medir las acciones encaminadas al bienestar de la juventud, que permite entender algunos de los retos específicos a los que se enfrentan los Estados.

<sup>3</sup> *Global Youth Development Index and Report 2016, The Commonwealth Secretariat*, Londres, 2016.

Con el objeto de proponer algunas medidas y recomendaciones para lograr la inclusión a la seguridad social de este grupo poblacional, se considera el análisis producto del YDI, además de que se revisan algunas experiencias exitosas de sistemas de seguridad social, como los casos de Uruguay y Nueva Zelanda.

En el mismo apartado se revisan los retos y los desafíos que enfrenta la juventud de América en el sector productivo: desde que se acude en busca del primer empleo, la transición de la escuela al trabajo, la problemática del desempleo, la informalidad laboral juvenil, la desocupación (los llamados *ninīs*), hasta las nuevas formas de trabajo a través de plataformas digitales, y la precarización laboral que ello implica.

En la parte final, producto del análisis documental y estadístico, se emite una serie de recomendaciones o propuestas encaminadas a lograr mejorar la situación de este grupo, y se destaca que las dificultades señaladas no sólo deben hacerse visibles en contextos de trabajo formal, lo cual ayuda a dejar en claro que el derecho a la seguridad social debe ser garantizado a toda persona, por constituir uno de los pilares del bienestar, con independencia de que forme parte de un régimen de trabajo formal subordinado. Debe ser comprendido como un sistema integral de inclusión de toda la población, utilizando los medios al alcance, tales como políticas públicas enfocadas en programas específicos de educación, salud, vivienda, recreación, etcétera, así como la incorporación en mayor medida al trabajo decente, lo cual logra visibilizar el problema y tomar acciones específicas.

# ASPECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## La seguridad social como derecho humano

Siempre ha existido una constante necesidad del ser humano por sobrevivir con la mayor dignidad posible a los embates de la vida —enfermedades, hambre, ignorancia, etc.—. Si se mira atrás en la historia, es posible advertir el desarrollo de diversas formas de organización como procesos de evolución humana para superar esos embates, hasta llegar a la formación del Estado, entendido como una estructura de organización sociopolítica cuyo fin, entre otros, es el ser garante de la seguridad y, por tanto, contar con la obligación de responder a aquellas necesidades humanas que impiden la tranquilidad y paz de la colectividad.

Empero, los distintos fenómenos económicos, jurídicos y políticos en el mundo actual están sujetos a un cambio constante y repercuten en la seguridad social, que tampoco ha permanecido estática, en donde el individuo de la actualidad no se encuentra protegido por el Estado en todos los aspectos de su vida, debido a múltiples factores que a lo largo de este estudio se analizarán, y entre los cuales se pueden mencionar los acelerados cambios sociales, las políticas económicas, los procesos jurídicos y políticos que han modificado los esquemas de seguridad social no sólo en la región americana, sino en todo el mundo, entre otros factores que han impactado la vida y el desarrollo de los grupos humanos.

Por esta razón, cuando se hace referencia a la seguridad social, se habla de un concepto filosófico que por su propia naturaleza resulta un ideal y meta a alcanzar. De ello resulta la necesidad de que los Estados contemporáneos la asuman como un propósito fundamental que se traduzca en formas concretas que logren la consecución de la digna existencia de la persona.

Es preciso señalar que como etapa previa al desarrollo de la seguridad social, los regímenes de asistencia social cobraban un lugar importante, al llevar a cabo una gestión pública a través del funcionamiento de los servicios asistenciales con destino a los sectores más desfavorecidos, con el objeto de incluir al total de la población que se encontraba al margen de la protección social, y así cubrir sus necesidades más básicas (salud, educación, vivienda, etcétera).

Puesto que la concepción moderna de *seguridad social* considera la protección de toda la población, algunos autores piensan que ha habido una vuelta a dichos regímenes de asistencia; sin embargo, la protección social en la actualidad es una de las herramientas indispensables de la política social del Estado.<sup>4</sup>

Al respecto, tal como sostiene Sergio Sandoval, el objetivo fundamental de la seguridad social consiste en buscar la realización plena del ser humano, el derecho a la salud, la protección a sus medios de subsistencia, así como la garantía de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Eduardo J. Ameglio, "El derecho de la seguridad social. ¿Función pública o privatización?", en Patricia Kurczyn Villalobos (coord.), *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, IJ-UNAM, México, 2006, p. 35.

<sup>5</sup> Sergio Sandoval Hernández, "La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo", *Boletín de Información Jurídica del IMSS*, núm. 21, México, septiembre-octubre de 1976, p. 48.

En este sentido, la seguridad social se puede traducir en la posibilidad de logro de una calidad de vida que impida el estado de necesidad y el desamparo social;<sup>6</sup> por ello, en la medida en que sea accesible al mayor número de personas, habrá un mayor nivel de bienestar y paz.

La OIT, en su *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*,<sup>7</sup> señala que la protección social o seguridad social es un derecho humano, definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida, además de que desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible y la justicia social.

La seguridad social puede ser entendida a través de distintas concepciones, y aunque es complejo determinar su naturaleza esencial, antes que nada es un derecho humano, dirigido a proteger los bienes básicos —aquellos que resultan necesarios o indispensables para poder concretar el plan de vida— y preservar las libertades más importantes que tiene toda persona.

Para mejor comprensión, cabe destacar que tal derecho fue reconocido en varios instrumentos internacionales —la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Mi-

<sup>6</sup> Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Ernesto Richter, *Derecho de la seguridad social. Bases, principios, jurisprudencia y normatividad aplicable en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa, S. A., 2013, p. 31.

<sup>7</sup> OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017, p. 1.

gratorios y sus Familias, entre otros—, entendido como sinónimo de *protección social* en el derecho internacional de los derechos humanos —como se considerará en el presente estudio—, lo que ha generado un avance que se ha reflejado en la incorporación de un enfoque de derechos en una diversidad de instrumentos de política social, que no es sólo una opción más de política pública, sino que se ha convertido en una obligación asumida a través de las constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales.<sup>8</sup>

El primer instrumento en reconocer la seguridad social como derecho humano fue la Declaración de Filadelfia (1944) y, posteriormente, la DUDH (1948). No obstante, no dejaron de existir los cuestionamientos sobre qué es y para qué sirve, por lo que no debe sorprender que en este estudio difícilmente haya un pronunciamiento tajante por una definición unívoca, sino más bien se plantee un concepto amplio y abierto de *seguridad social*.

La DUDH, aunque no es un documento coercitivo, y en cuya redacción participaron más de 50 Estados miembros de las Naciones Unidas, reconoció los derechos de todos los habitantes del mundo, independientemente de que hayan participado o no en su elaboración. En este entendido, constituye una representación de determinados ideales morales universales —esenciales para lograr una vida digna y justa—, pues finalmente los instrumentos internacionales sirven como estándares universales que comprometen a los Estados a cumplir con ciertas obligaciones en pro del bienestar social.

Dicha Declaración, en sus artículos 22 y 25, establece el carácter de *derecho humano* de la seguridad social:

<sup>8</sup> Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Serie Políticas sociales, CEPAL-Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2014, p. 10.

**Artículo 22.** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

**Artículo 25.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.<sup>9</sup>

Asimismo, el reconocimiento de este derecho se ha desarrollado a través de otros instrumentos universalmente aceptados, como el PIDESC (1966), cuyo artículo 9° señala lo siguiente:

**Artículo 9.º** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>10</sup> Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

La seguridad social como derecho humano también se encuentra consagrada en una serie de convenios de la OIT, de los cuales destaca el número 102 (1952) sobre la seguridad social, que ha servido de base para otros instrumentos regionales, como la Carta Social Europea, instrumentos relativos a África y América Latina, así como el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea.

Dicho Convenio recoge una serie de disposiciones que constituyen una obligación de los países que lo han firmado y ratificado, de otorgar prestaciones a la ciudadanía, y un punto sumamente importante es que no se concibe la seguridad social como un simple servicio médico integral ni tampoco sólo como prestaciones sociales o pensiones, sino como una combinación de una mayor amplitud de derechos. Esto quiere decir que la OIT comparte una visión integral de la seguridad social, a través de un sistema que sea flexible para adaptarse al grado de desarrollo económico y perseguir los objetivos de la universalidad: reducir la pobreza y refrenar la inseguridad social por medio de los derechos sociales, la promoción del crecimiento a largo plazo, la distribución justa del ingreso, la ausencia de discriminación y la seguridad nacional e internacional.

Por ello, debe tomarse en cuenta el concepto amplio de *seguridad social* que la propia OIT en 2007, en la *Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*, señala como el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuyo objetivo principal es proporcionar —o tratar de proporcionar— de conformidad con reglas específicas, la seguridad de los ingresos y la asistencia sanitaria a cada miembro de la sociedad.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> OIT, *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial, Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura*

Lo anterior es relevante debido a que, para la CISS, la seguridad social constituye un derecho humano que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su condición económica, o si se encuentra dentro de un régimen formal o informal de trabajo, incluso si no forma parte de un grupo económicamente activo de la sociedad, cuyo objetivo es contribuir al bienestar personal y social. Además, éste incluye un conjunto de transferencias y servicios de carácter público y solidario que recaen en el Estado, que busca la protección de los individuos y la colectividad frente a riesgos sociales, reduciendo la vulnerabilidad social al promover la recuperación de aquellas consecuencias que puedan generar un riesgo social materializado, lo cual significa dignificar las distintas etapas de la vida, a través de la promoción, inclusión y reconocimiento de la diversidad social;<sup>12</sup> motivo por el cual se comparte esta amplia conceptualización.

Una dificultad que ha tenido que enfrentar la seguridad social desde su reconocimiento institucional es que se le ha entendido a la par de las reglas laborales, y se le ha concebido —de forma errónea— como un derecho que tiene que ver únicamente con los trabajadores asalariados. Lo cierto es que no se limita a un determinado grupo, pues tal como señala Theodor Tomandi, citado por Gabriela Mendizábal:

La nueva concepción total de la Seguridad Social se desarrolló durante la segunda guerra mundial en territorio angloamericano, y además se encuentra en una clara contraposición ideológica con el seguro social. Es decir, de manera distinta que en los grupos sociales creados a partir

*para Todos*, documento de consulta, Temas de protección social, Departamento de Seguridad Social, Ginebra, 2007, p. 5.

<sup>12</sup> Sánchez-Belmont Montiel, Mariela, *et al.*, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, México, 2019, p. 72.

de la lucha de clases, en específico de la lucha obrera, el concepto de Seguridad Social no se limita a ningún grupo social, más allá reconoce que cada individuo en su carácter de miembro de una sociedad humana, requiere para el libre desarrollo de su personalidad, de la protección contra todos los riesgos sociales.<sup>13</sup>

Por ello, para efectos del presente estudio, se entenderá como el conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones que han sido creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades de toda persona, que pueden ser económicas, sanitarias, de servicios sociales, pensionarias,<sup>14</sup> para logro del libre desarrollo de su personalidad, la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, que le aseguren un nivel de vida adecuado, bienestar, alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica; en suma, todo aquello que le permita alcanzar una vida digna y feliz.

Cabe destacar que la seguridad social ha sido reconocida en la Constitución de varios países como un derecho básico y fundamental, por ejemplo, en Colombia, Bolivia, Ecuador y Panamá, por lo que debe reafirmarse la necesidad de su garantía efectiva, sobre todo en un momento en el que su acceso se ha vuelto complejo. En este sentido, se considera que su propósito es lograr el bienestar de la colectividad, generando mejores condiciones de vida, como una herramienta de combate a la pobreza —pero no sólo eso— y distribución de los ingresos especialmente a aquellos grupos más vulnerables, por lo que se convierte en un instrumento para colmar todas esas carencias o necesidades.

<sup>13</sup> Theodor Tomandi, *Grundriss des osterreichischen Sozialrechts*, 5. Auflage, Manz, Wien, 2002, p. 13, citado en Gabriela Mendizábal Bermúdez, *La seguridad social en México*, Porrúa, México, 2013, p. 16.

<sup>14</sup> Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Richter, *op. cit.*, p. 28.

## Principios de la seguridad social

Como se ha señalado, a la par de las normas laborales, el derecho a la seguridad social debe garantizar la protección a todos los miembros de la población, supuesto que, en el caso de los países en desarrollo, no se ha logrado, pues el núcleo de beneficios sigue cubriendo mayoritariamente a los trabajadores subordinados. Lo cierto es que existen ciertos principios que sirven como guía para lograr su pleno ejercicio, que han sido utilizados para establecer los elementos que integran los distintos sistemas de seguridad social, que se pueden enumerar de la siguiente forma:

- **Universalidad.** Significa que el sistema debe estar diseñado de tal forma que incluya a todos los miembros de la sociedad, sin importar la condición económica, contributiva, laboral o social,<sup>15</sup> comenzando por la protección de determinados grupos, y terminando por proteger al mayor número posible de personas, basado en el principio de igualdad, en la medida en que todos tienen el mismo derecho a la cobertura de todas aquellas contingencias que son propias de la vida.<sup>16</sup>
- **Integralidad.** Significa que debe cubrir todas las contingencias que una persona en determinado momento pudiera sufrir. Las prestaciones del sistema de seguridad social deben ir en consonancia con las necesidades humanas, lo cual quiere decir que aquéllas no sólo deben enfocarse en la protección

<sup>15</sup> David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Ángel Guillermo Ruiz Moreno y Marcelo Pablo Richter, *op. cit.*, p. 161.

de los riesgos clásicos, sino en las distintas necesidades; los beneficios que brinde el sistema deben responder a las diversas circunstancias. Tal y como lo señala Ruiz Moreno, el sistema de seguridad social debe dar el mayor número de prestaciones ante las diversas situaciones que se presentan durante la vida de la persona.<sup>17</sup>

- Solidaridad. Puede ser entendida como la obligación que el conjunto de la sociedad comparte, respecto de todas aquellas contingencias que padezca cualquiera de sus integrantes; pero además de compartir dichos riesgos, tal principio se expresa entre generaciones, grupos sociales o diversas regiones. Así, quien está en condiciones más favorables colabora con quien se encuentra en una situación de desventaja.
- Redistribución. Se refiere al principio que ayuda a cerrar la brecha entre aquellos que viven de manera más holgada y quienes viven de forma muy limitada e, incluso, en extrema necesidad, con el objeto de atenuar las desigualdades.
- Internacionalidad. Hace referencia a que el derecho no se agota en razón de los límites del territorio, ya que la persona debe ser protegida en cualquier lugar del mundo, como una aspiración que tienen los Estados de crear ciertas integraciones no sólo en el plano comercial, sino en el terreno de la seguridad social.
- Unidad. Quiere decir que el sistema de seguridad social es un todo organizado, con estructuras administrativas únicas, pero múltiples en la gestión,<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 163.

con funciones coordinadas para el otorgamiento de beneficios semejantes a las distintas personas que acceden a él, atendiendo al principio de igualdad.

Cabe destacar que para poder hablar de un verdadero sistema de seguridad social integral se debe cumplir de forma satisfactoria con los principios mencionados, que corresponden a los mínimos o básicos necesarios de un sistema de seguridad social que, como es sabido, en muchos países de América aún no se incorporan de forma total, sobre todo en los países en desarrollo.

Al respecto, en 2001, en la 89.<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se determinaron ciertos principios base para la actividad futura de dicha organización en materia de seguridad social, los cuales se enuncian a continuación:

- Cobertura universal y prestaciones adecuadas.
- Asunción por parte del Estado de la responsabilidad general y definitiva del pago de dichas prestaciones de manera oportuna.
- Seguridad social organizada con base en el principio de solidaridad entre hombres y mujeres, entre trabajadores activos y jubilados, entre ricos y pobres.
- Generación de empleo.
- Seguridad de ingresos y asistencia sanitaria a los grupos sociales de la economía formal e informal.

Dichos principios confirmaron la adhesión de los Estados miembros de la OIT a la seguridad social como un derecho humano básico fundamental, así como su compromiso a extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa. De tal forma que los principios funcionan como una guía que orienta a los actores socia-

les para el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social, fundado en la necesidad de la colectividad, de lograr un estado de mayor igualdad, paz y felicidad.

## **Fines de la seguridad social**

La seguridad social ha evolucionado de diversa forma en cada país; sin embargo, su fin ha permanecido intacto: elevar la calidad de vida de la población,<sup>19</sup> a través de la protección social ante cualquier contingencia, y con ello lograr un estado de bienestar que permita alcanzar el desarrollo pleno de la persona.

La seguridad social puede reducir e incluso eliminar la posibilidad de no hacer frente a un riesgo contingente, al limitar el círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza, alcanzando niveles de salud, educación, vivienda, entre otros activos que se convierten en clave para el desarrollo humano y el bienestar social, lo que también permite el empuje de los grupos sociales más vulnerables ante riesgos, y así conseguir el disfrute de una serie de derechos necesarios para poder lograr la paz y felicidad individual y colectiva.

Por ello, quien se encuentra excluido de la protección social queda expuesto a las consecuencias financieras de las crisis o a circunstancias del ciclo de vida tales como los problemas de salud, maternidad o vejez, la pobreza o la exclusión social, que al guardar relación con niveles altos de pobreza, desigualdad e inseguridad económica se convierten en un gran obstáculo para el desarrollo.<sup>20</sup> Debido a que el sistema de seguridad social es fundamental para el desarrollo económico y la estabilidad social, tiene una impor-

<sup>19</sup> Gabriela Mendizábal Bermúdez, *op. cit.*, p. 17.

<sup>20</sup> OIT, *Informe Mundial...*, *op. cit.*, p. 2.

tancia cuantitativa, pero también juega un papel principal en la redistribución del ingreso, así como en la disminución de la desigualdad social y la pobreza extrema.<sup>21</sup>

A pesar de que forma parte fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal derecho sigue sin materializarse para el 71 % de la población mundial que carece de acceso a un sistema integral de protección social o que sólo goza de acceso parcial.<sup>22</sup> Sin embargo, tal como sostiene Peter Lindert, la seguridad social es un requisito para el crecimiento, aun cuando sea difícil demostrar una causalidad lógica exacta, en donde el rendimiento económico y una seguridad social sólida pueden coexistir.<sup>23</sup>

Así, la seguridad social ha tenido un papel determinante en los Estados modernos como mecanismo para combatir la pobreza y distribuir el ingreso, como instrumento de política social diseñado para responder a las necesidades de la colectividad, por lo que los sistemas deben ajustarse a los cambios poblacionales, económicos y de salud,<sup>24</sup> ya que desempeñan un papel determinante en el logro del desarrollo sostenible y la justicia social, aumentando el ingreso de los hogares, impulsando la productividad y haciendo posible la transformación estructural de la economía.

<sup>21</sup> David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 12.

<sup>22</sup> OIT, *Informe Mundial...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>23</sup> OIT, *Seguridad social...*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>24</sup> David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 9.

## **Seguridad social y derechos vinculados**

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, y están relacionados entre sí, lo cual quiere decir que la vulneración de uno puede afectar el goce de otro y viceversa, por lo que el acceso a la seguridad social se convierte en una condición para el disfrute de otros derechos humanos, entre ellos el trabajo, la salud, la educación, la vivienda, etcétera.

Como se ha sostenido a lo largo de este estudio, si la seguridad social se entiende como el conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones que han sido creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades sociales de toda persona, y que aseguren una vida digna, claramente se identifican ciertos derechos que están vinculados con ella y que funcionan como habilitadores del bienestar y la paz, enunciados a continuación.

### **Salud**

La salud es un elemento fundamental para poder alcanzar el desarrollo y el bienestar individual y colectivo; a su vez, una condición para lograr la seguridad, la democracia y el ejercicio pleno de la libertad. Tiene su origen institucional en actividades que el Estado como expresión organizada de la sociedad ha ido conformando para poder enfrentar necesidades básicas de la población.

Sin embargo, en la actualidad se sigue considerando el trabajo remunerado como uno de los principales determinantes sociales de la salud, y más aún al empleo decente como un requisito para obtener un nivel aceptable de sa-

lud y bienestar,<sup>25</sup> otorgando su acceso sólo a ciertos grupos, convirtiéndolo en un privilegio. Lo cierto es que la salud, como uno de los servicios sociales que el Estado tiene la obligación de proporcionar, debe ser garantizada a toda la población, independientemente de que tengan un trabajo formal o informal, o incluso si no cuenta con uno.

No obstante, la situación de empleo y la ocupación han fungido como elementos para determinar el estatus, la identidad social, el poder y la capacidad adquisitiva, que a su vez definen el nivel de salud del individuo, así como de sus dependientes en caso de que los haya;<sup>26</sup> pero sin salud es difícil poder acceder al trabajo, a la participación ciudadana, a la política, a la cultura, a la educación, lo cual limita el desarrollo humano y el bienestar, al constituir un derecho social fundamental. La importancia de la salud es tan grande que su amenaza se encuentra íntimamente relacionada con la pobreza, debido a que junto con la ausencia de salud (enfermedad) se forma un círculo vicioso que trae aparejadas consecuencias graves, no sólo económicas sino también sociales.

De esta manera, la salud no debe ser vista como un servicio disponible únicamente para quienes tienen una capacidad económica ventajosa, y menos como un acto altruista por parte de organizaciones o instituciones: es un derecho que tiene íntima relación con la seguridad social, en la medida en que ayuda, junto con otros elementos, a alcanzar un nivel de vida adecuado, un bienestar tal que permita una vida digna. En suma, es impulsora del desarrollo humano y, por esta razón, las condiciones económicas no pueden ser las que decidan el nivel de salud de la población.

<sup>25</sup> Fernando G. Benavides, “Salud Pública y Seguridad Social, dos componentes básicos del estado de bienestar”, *Gaceta Sanitaria*, Barcelona, vol. 25, marzo-abril de 2011, p. 91.

<sup>26</sup> *Idem*.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud; esas circunstancias son resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que dependen, a su vez, de las políticas adoptadas por los gobiernos.

Para poder decir que un país cuenta con un sistema de seguridad social en sentido estricto, se debe identificar la universalidad y la integralidad en la cobertura del sistema de salud; de lo contrario, la insuficiencia de éste es muestra clara de una crisis que debilita al sistema público y propicia la privatización de los servicios básicos, pero lo más grave: agudiza la pobreza y la desigualdad.

Tal como lo ha señalado la OIT en su informe *Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial*<sup>27</sup> la mala salud es la principal razón de la pobreza, observándose que la protección social de la salud puede abordarla eficazmente si las prestaciones son accesibles y adecuadas.

Cabe resaltar que la experiencia con sistemas modestos de pensiones universales en países en desarrollo evidencia la reducción de la pobreza en la familia. Como ejemplo de experiencias positivas se encuentran países como Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Zambia, en los cuales se otorgan pensiones, y sus receptores distribuyen los ingresos en casa, financiando gastos escolares, médicos, etcétera, prestaciones que constituyen un primer paso en la lucha contra la pobreza, y que pueden cubrir cuestiones relacionadas con la salud, como la compra de medicamentos, entre otras.

Del informe señalado en párrafos precedentes se desprende un dato relevante, relativo al principio de uni-

<sup>27</sup> OIT, *Seguridad social...*, op. cit., p. 8.

versalidad dentro de las distintas dimensiones de la seguridad social, entre ellas la de la salud, en donde se considera que la seguridad social en los países más pobres puede iniciar de forma progresiva con elementos básicos. En este caso, el acceso a la asistencia médica básica se puede lograr a través de sistemas nacionales pluralistas, consistentes en componentes públicos que sean financiados con cargo a los impuestos y componentes de los seguros privados, fondos de acciones y componentes basados en la comunidad, que al mismo tiempo se vinculen a un sólido sistema central.<sup>28</sup> Esto quiere decir que no sólo desde las políticas de empleo se debe tener en cuenta la importancia de la salud, pues constituye una necesidad básica que debe ser cubierta en la población, sin importar su condición laboral.

De acuerdo con la OMS, y atendiendo al principio de universalidad, la Cobertura Sanitaria Universal (CSU)<sup>29</sup> se refiere a la recepción de los servicios de salud por parte de todas las personas y comunidades, sin la necesidad de pasar por problemas o carencias financieras para poder cubrirlos; se abarca toda la gama de servicios esenciales de salud de calidad: promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

Así, la CSU permite a todos acceder a los servicios de atención de enfermedades y muerte, asegura su calidad, protege a la persona de las consecuencias financieras que representa el pago de los servicios de salud y reduce el riesgo de empobrecimiento por motivo de alguna enfermedad inesperada que exigiera la utilización de todos los recursos disponibles, o la necesidad de venta de bienes familiares o personales.

Ya desde el 2015, la CSU se fijó como una de las me-

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>29</sup> Cobertura Sanitaria Universal, OMS. Disponible en [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)).

tas por cumplir a más tardar en el 2030, por parte de los países que adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además, se consideró el avance hacia otros temas relacionados con la salud. Por ello, el objetivo de la CSU es lograr que todos reciban los servicios que necesitan, y para lograrlo se deben cumplir ciertos requisitos, según la propia OMS:

- Contar con un sistema sólido de salud.
- Contar con un sistema de financiación de los servicios de salud.
- Acceso a medicamentos y tecnologías esenciales.
- Personal sanitario bien capacitado.

Por otro lado, el Banco Mundial elabora lo que se conoce como el Índice de Cobertura de Servicios Esenciales de Salud (UHC Index),<sup>30</sup> el cual se basa en los rubros de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles, y capacidad y acceso a servicios de salud; es medido a través de una escala de 0 a 100, en donde los valores mayores o iguales a 80 se presentan como 80, lo cual significa que el índice no permite datos para valores muy altos o elevados; sin embargo, proporciona información que puede ser tomada en cuenta para saber, de forma aproximada, las dimensiones que alcanzan los países en cuanto a la atención y acceso a los servicios esenciales de salud.

Los resultados del análisis que dicho índice arroja pueden ser esquematizados en el siguiente cuadro, que en el caso de Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) se encuentra en el primer nivel, en cuanto a cobertura univer-

<sup>30</sup> Banco Mundial, *UHC Service Coverage Index*. Disponible en <https://datacatalog.worldbank.org/uhc-service-coverage-index>.

sal, seguido de Paraguay. Recién por encima del promedio están Costa Rica, Panamá y República Dominicana, y, por debajo del promedio, Guatemala, Bolivia y Honduras.

| Índice de Cobertura de Servicios Esenciales de Salud (2015) |        |            |        |
|---|--------|------------|--------|
| País  | Medida | País       | Medida |
| Canadá  | 80     | Panamá     | 75     |
| Estados Unidos  | 80     | Costa Rica | 75     |
| Uruguay   | 79     | Dominicana | 74     |
| Perú  | 78     | Chile      | 70     |
| Brasil  | 77     | Paraguay   | 69     |
| Argentina   | 76     | Honduras   | 64     |
| México  | 76     | Bolivia    | 60     |
| Colombia  | 76     | Guatemala  | 57     |



**Fuente:** Elaboración propia con datos derivados de Hogan *et al.*, *An index of the coverage of essential health services for monitoring UHC within the SDGs*, Lancet Global Health, 2017.

## Vivienda

Al igual que la salud, la vivienda como derecho humano está relacionado con la seguridad social, por ser uno de los habilitadores del desarrollo y bienestar de la población, al constituir un espacio en el cual desarrollar el proyecto de vida personal y familiar, en donde tienen lugar la reunión y la convivencia que protege la vida comunal, además de fungir como un elemento para garantizar la dignidad humana.

Sin embargo, en muchos países en desarrollo, tal derecho no está garantizado en la extensión deseable, sobre todo por las brechas de desigualdad en las que el acceso a los servicios públicos básicos no ha sido cubierto, ya sea por la falta de políticas públicas, de normas específicas que aborden tal problema, o porque como ocurre en la mayoría de ocasiones, dicha afección se centra sobre todo en la población con menores ingresos. Aun cuando el acceso a la vivienda fue reconocido en la DUDH (1948) y en el PIDESC (1966), hay otros instrumentos internacionales que señalan algunos de sus elementos, como la *Recomendación R115 de la OIT* (1961), que exhorta a los miembros de la organización a aplicar ciertos principios generales dentro del marco de su política social y económica para fomentar su garantía. A pesar de tal reconocimiento, la cantidad de personas que no cuenta con una vivienda adecuada excede los 1000 millones en el mundo.<sup>31</sup>

Lo cierto es que el derecho a la vivienda incumbe a todos los Estados que ya han ratificado al menos algunos tratados relativos y se han comprometido a su garantía, que en el plano internacional ha tenido una atención progresiva, en

<sup>31</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo núm. 21, OHCHR/ONU, Ginebra, 2015, p. 1.

especial por parte de los organismos derivados de tratados de derechos humanos. Al respecto, en el año 2000 la ONU, a través del Consejo de Derechos Humanos, creó el mandato de un relator especial sobre una vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida digno.

De esta forma, el acceso a una vivienda adecuada se refiere a que el Estado tiene la obligación de brindar las medidas necesarias para prevenir la falta de techo, la prohibición de los desalojos forzados y la lucha contra la discriminación, centrándose especialmente en los grupos más vulnerables, para garantizar así que la vivienda de todos sea adecuada.<sup>32</sup>

Para lograr lo anterior, es importante la intervención del Estado, en donde más que tomar el papel de proveedor, sea un facilitador en el proceso de participación en la mejora y producción de vivienda. Sin embargo, en algunos casos sí debe haber un apoyo directo por parte del ente estatal, sobre todo ante desastres naturales o situaciones de pobreza y hambre en los grupos con mayor dificultad para acceder a ella. Asimismo, es necesario que se conciban programas públicos de vivienda, además de programas específicos enfocados en grupos especiales.

## **Educación**

La educación es un derecho humano fundamental que, al igual que la salud y la vivienda, funge como servicio social básico que tiene efectos marcados en el aumento de la productividad y en la reducción de la pobreza, ya que su medición está ligada a las carencias de acceso a la salud, a la educación y, en general, a la seguridad social.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 7.

Dado que el pleno ejercicio del derecho a la educación cubre aspectos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales, su desenvolvimiento es un requisito previo para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Desafortunadamente, una gran parte de la población mundial no tiene o no ha tenido acceso a ella debido a la falta de oportunidades, entendida como la dificultad ya sea económica, personal (alguna discapacidad) o de salud, que impiden que una persona pueda acudir a los centros de educación para adquirir los conocimientos necesarios para desenvolverse en la sociedad y lograr un mejor nivel de vida, o a la incapacidad o escasez de centros educativos para el total de la población.

Dicha situación impide que quienes en la actualidad no cuentan con niveles de educación superiores al medio (en especial en los países en desarrollo) queden fuera del mercado laboral, en razón de la ausencia de capacidades o conocimientos básicos apropiados, ya que la educación tiene un papel muy importante en el lugar de trabajo, como medio para el crecimiento del individuo y de la comunidad.

Ya el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en la *Observación general N° 13* señaló que la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, que se encuentran marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades,<sup>33</sup> pues constituye una de las herramientas que influyen en el progreso de las sociedades, siendo necesaria en todos los sentidos, al permitir un mayor desarrollo social y un crecimiento económico que puede combatir las desigualdades, favorecer la movilidad social, así

<sup>33</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13: El Derecho a la Educación*, aprobada el 10 de diciembre, Naciones Unidas, Ginebra, 1999.

como un mayor acceso a empleos de calidad, ampliar las oportunidades de la población juvenil, e impulsar la ciencia y la tecnología. Igualmente, se ha demostrado un vínculo o una relación entre el nivel de desarrollo de las sociedades, producto de la calidad de sus sistemas educativos.

Al respecto, datos de la OCDE, de acuerdo a las perspectivas económicas para América Latina en el año 2009, revelaron que un año adicional de escolaridad aumenta el PIB per cápita de un país entre un 4 % y un 7 %, lo cual significa que la educación realmente es una inversión y uno de los factores principales del crecimiento económico, además de que contribuye a fines sociales como la sanidad y la cohesión social.<sup>34</sup>

## Trabajo

El trabajo es un derecho humano que asegura las necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y la educación, es decir, constituye un elemento base para lograr una buena calidad de vida y con ello el bienestar individual y colectivo.

Tal como sostiene el CDESC en la *Observación general N<sup>o</sup> 18*, el trabajo es un elemento fundamental y esencial para la realización de otros derechos, inherente a la dignidad de las personas.<sup>35</sup> Implica también la obligación positiva del Estado a fin de fomentar las circunstancias idóneas para generarlo, ampliando su importancia al plano económico, social y político.

<sup>34</sup> Pablo Zoido, "El gasto público en educación en América Latina: ¿da resultado?," *Percepciones*, núm. 80, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, octubre de 2008, p. 17.

<sup>35</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N<sup>o</sup> 18: El Derecho al Trabajo*, aprobada el 24 de noviembre, Naciones Unidas, Ginebra, 2005.

De conformidad con el artículo 6° del PIDESC, el trabajo debe ser digno, lo cual significa que debe respetar los derechos fundamentales de la persona, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración, además de permitir al trabajador vivir y asegurar la vida de su familia.

El trabajo tiene una estrecha relación con la seguridad social, debido a que originariamente se reconocieron a los trabajadores derechos relativos a prestaciones de seguridad social, tales como el derecho a obtener una pensión al concluir la actividad laboral o en caso de sufrir alguna incapacidad, o el propio seguro médico. La seguridad social nace con el propósito de cubrir los ingresos de la persona a partir de su trabajo; sin embargo, en la actualidad, su alcance es más amplio.

Así, el desarrollo de la seguridad social abarca ciertas etapas en las que se puede notar de forma más clara la relación que tiene con el trabajo, pues tal y como se ha señalado, éstas van desde la existencia de instituciones y seguros sociales que en principio otorgaban la protección sólo a trabajadores, pero que ha ido evolucionando sobre todo en los países desarrollados, brindando cobertura de protección a toda la población contra todos los riesgos que se puedan presentar en su vida.

Actualmente suceden dos fenómenos: por un lado se tiende hacia la protección social de todos los miembros de la colectividad por medio de distintos instrumentos —como la asistencia social, la beneficencia o los seguros sociales para los trabajadores— y, por el otro, hay un fortalecimiento de la justicia social mediante el constitucionalismo social y la aplicación de las normas por las Cortes Supremas.<sup>36</sup>

Empero, el trabajo y la seguridad social se siguen relacionando, sobre todo por el derecho objetivo que los tra-

<sup>36</sup> Gabriela Mendizábal Bermúdez, *op. cit.*, p. 15.

bajadores tienen al seguro social, como uno de los instrumentos principales de la seguridad social.<sup>37</sup> Lo cierto es que en la actualidad se ha replanteado su contenido y alcance, debido a que históricamente se había situado como una estructura de los seguros, con miras sólo en algunos países —sobre todo desarrollados— a ampliar la cobertura a toda la población (principio de universalización), pero ahora tal cobertura se ha ampliado poco a poco, también para el caso de países en desarrollo, tal como ocurre con algunos Estados de América del Sur, en donde el derecho a la seguridad social universal ha tenido una cobertura más amplia.

## **La seguridad social desde la política social**

Desde comienzos del siglo **xxi** se observa un cambio en los sistemas de protección social, sobre todo en los países en desarrollo, formados por diversas etapas. En la actualidad, dichos sistemas han pretendido cumplir los principios de universalidad e integralidad, con el objeto de que el total de la población tenga acceso a la protección social en todos los niveles. Sin embargo, la realidad revela que esto no se ha cumplido de la forma deseada, aun cuando en principio todas las personas deben estar cubiertas por un sistema de seguridad social, y cuya atención especial deberían tener quienes forman parte de los grupos más vulnerables.

Por ello, ante la imposibilidad de una cobertura integral y universal, los Estados acuden a medidas complementarias que brindan asistencia, ya sea mediante acciones e instituciones destinadas al mejoramiento social de forma genérica (políticas sociales), o a programas específicos que

<sup>37</sup> *Idem.*

buscan solucionar aspectos puntuales (políticas públicas). Así, políticas de escala mayor de transferencia directa de ingresos se han enfocado en los grupos en pobreza o desventaja —que han sido materia de debate—, así como la expansión de programas de pensiones no contributivas, como forma más tradicional de asistencia social.

En este sentido, la política social ha adquirido un papel muy importante, a causa de los cambios institucionales y políticos que ha sufrido el mundo entero; sobre todo porque, como ha indicado la CEPAL, la gran tarea del siglo XXI es la construcción de sociedades inclusivas, más igualitarias y con pleno respeto de un marco de derechos, en donde una de las herramientas para lograrlo es asegurar que toda la población esté cubierta a través de sistemas de protección social, los cuales han cobrado relevancia y apoyo político dentro del discurso de reducción de la pobreza y desarrollo. Se han invertido recursos públicos en programas de protección social, sobre todo en los países de América Latina y el Caribe, pero especialmente este discurso ha ido de la mano con las obligaciones constitucionales e internacionales, la protección de los derechos humanos, así como las obligaciones estatales asumidas de acuerdo a las normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales los Estados se encuentran obligados a garantizar ser la guía en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluyendo las relativas a la protección social.<sup>38</sup>

Tal como sostiene la OIT, las medidas de protección social son un componente sustancial de las políticas destinadas a contener y reducir la desigualdad. Además de que la combinación de la política fiscal con el sistema de protección social es una de las formas de lograr redistribuir los ingresos, lo cual es fundamental para resolver otro tipo de des-

<sup>38</sup> Magdalena Sepúlveda, *op. cit.*, p. 7.

igualdades distintas a ésta; por ejemplo, la desigualdad de acceso a la salud y educación. Así, estudios de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), en 2015, revelaron la importancia de la contribución de la protección social para la reducción de las desigualdades en Asia y América Latina.<sup>39</sup>

Cabe resaltar que las políticas reprivatizadoras y focalizadas que surgieron del consenso de Washington, y que sirvieron como modelo de políticas sociales en los años noventa, tuvieron una correspondencia en la institucionalidad con los gobiernos que las desarrollaban, marcando un vínculo entre esa institucionalidad, las políticas públicas y los intereses económicos detrás de ellas. Sin embargo, en la actualidad, el escenario ha cambiado, debido al enfoque distributivo de las políticas públicas para generar condiciones de igualdad.<sup>40</sup>

En la década 2000-2010, al menos en América Latina, 1 de cada 2 trabajadores dependía del empleo informal y únicamente 1 de cada 4 contribuía a un fondo de pensiones, motivo por el cual las políticas sociales se justificaban. Igualmente, debido a que los regímenes de seguridad social sólo se centraron en quienes contaban con un empleo formal, fueron seccionados, resultando lógico dirigirse hacia una ampliación de la cobertura a los excluidos de tal régimen, y con ello la inclusión política, económica y social pasó a ser una prioridad en las políticas públicas en los países en desarrollo.<sup>41</sup>

Hasta la actualidad, la extensión de la seguridad social hacia sectores informales o de ingresos mínimos a

<sup>39</sup> OIT, *op. cit.*, p. 4.

<sup>40</sup> Simone Cecchini y Milena Lavigne, *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 78, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 20.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 21.

través de políticas sigue siendo una herramienta para complementar la protección de aquellos grupos que para poder alcanzar un nivel de bienestar en cuanto a educación, salud, vivienda, etc., requieren de un apoyo focalizado.

De acuerdo con información de la CEPAL sobre políticas públicas en sistemas de protección social universal de 2014, los programas precursores, como *Progresar/Oportunidades* en México y *Bolsa Escola/Bolsa Familia* en Brasil, llegaron a alrededor de una cuarta parte de los hogares, mientras que el *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) de Ecuador alcanzó alrededor del 40 % de la población, observándose además la expansión de otros programas.

Por ello, la política social no debe ser entendida como una actividad residual o asistencial del Estado, sino como una acción directa y permanente por parte de éste, para asumir la responsabilidad del desarrollo. En consecuencia, se deben crear las condiciones para distribuir el ingreso y contrarrestar los efectos de la creciente concentración de la riqueza económica, intensificados por la globalización y otros factores políticos, sociales y económicos.<sup>42</sup>

## **El enfoque de la CISS: ampliando la noción de seguridad social**

Tal como se ha planteado a lo largo de este trabajo, la CISS, fiel a su postura en favor del bienestar de las personas, y con el propósito de fomentar el desarrollo de la protección y seguridad social en América a través del diálogo internacional, por medio de la construcción colectiva de programas y propuestas de política pública, considera a la seguridad social desde una visión amplia, como una poderosa herra-

<sup>42</sup> David Moctezuma Navarro, *op. cit.*, p. 8.

mienta para la eliminación de la desigualdad, la pobreza, y como una inversión en el bienestar. Se toma en cuenta que para alcanzar la seguridad a largo plazo es preciso replantear la función de las personas, de las comunidades, de los interlocutores sociales, de la sociedad civil en su conjunto, de las naciones y de la comunidad internacional, como agentes del cambio.

Por ello, como ha sido señalado en la *Gaceta Interamericana para el Bienestar*,<sup>43</sup> se considera a la universalización como uno de los principios clave, entendiendo que la seguridad social no es el fin, sino el medio para lograr el bienestar de la población, a favor de un esquema que, desde un enfoque de derechos orientado a dignificar la vida de las personas, asegure la calidad y el acceso a los servicios y transferencias que desde el Estado se otorgan para su protección, en virtud de que a través de la universalización se logra el bienestar, distribuyendo o redistribuyendo recursos para que las personas puedan vivir con certeza.

Para conseguir dicho objetivo, se requiere de un proceso con especial atención en grupos habitualmente excluidos por la estructura social y económica, con miras a visibilizar a sectores que, por su condición y la condición del trabajo que realizan, no están en posibilidad de conseguir una independencia económica que les permita aportar a los esquemas típicos de seguridad social.

Entonces, de acuerdo con la CISS, la seguridad social tiene tres funciones:

<sup>43</sup> CISS, “Un Manifiesto por el Bienestar”, *Gaceta Interamericana para el Bienestar*, núm. 1, marzo de 2019, pp. 4-6. Disponible en [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Gaceta\\_1\\_final.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Gaceta_1_final.pdf)

- Proteger ante riesgos sociales.
- Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad social.
- Coadyuvar a la reparación de las consecuencias de los riesgos sociales concretados.

Cabe destacar que los riesgos sociales son entendidos por la propia CISS como aquellas contingencias impredecibles que ocasionan una pérdida de bienestar en las personas, y que tienen una distribución no aleatoria sino articulada, según criterios sociales muy específicos, como clase, género, edad o condición laboral.

Por tal razón, la premisa base de la CISS es que la seguridad social es una condición necesaria para poder garantizar la dignidad humana, logrando, por tanto, la consecución de la felicidad, pues en sociedades igualitarias hay mayor posibilidad de que las personas sean felices, ya que en ellas, los servicios sociales son una realidad fehaciente. Por el contrario, sin seguridad social no hay certeza sobre la vida presente y futura, además de que las crisis económicas, los accidentes, la enfermedad y todos aquellos sucesos propios de la actualidad, afectan de forma negativa la vida de la población.

Así, la CISS es fiel partidaria de que el bienestar en el siglo XXI debe vencer los modelos neoliberales y recuperar la lógica de la felicidad colectiva, como un fin que puede alcanzarse por medio de la protección mutua y el rediseño institucional, y contrario a la idea difundida por la doctrina neoliberal, en la que el Estado era visto como un obstáculo de la felicidad; la CISS sostiene la necesidad de darle valor al papel del Estado como su impulsor y protector de la vida digna.

## Retos de la seguridad social

### Globalización, informalidad y desempleo

Los entornos en los que se desenvuelven los sistemas de seguridad social varían aceleradamente, y con ello se presentan retos, producto de los cambios tecnológicos, demográficos, económicos, sociales y políticos, que los sistemas nacionales de seguridad social en la última década han tenido que enfrentar, ante un desequilibrio que se refleja sobre todo en la población más desfavorecida de los distintos países de América.

La tesis economicista que sostiene que el mercado se puede regular eficazmente a sí mismo, ha entrado en contradicción. Dicha tesis ha tenido, por el contrario, efectos visibles de las grandes brechas que ha generado la globalización como fenómeno de integración económica, propiciando un aumento de la desigualdad del ingreso en algunos países, un alto nivel de desempleo en trabajadores con baja calificación, impidiendo a los gobiernos nacionales fijar metas propias respecto de la protección social.<sup>44</sup> Así, la expansión del mercado mundial dirigido por las políticas neoliberales ha generado flexibilidad de los mercados de bienes, capitales y trabajo, y con ello desempleo, pobreza y desigualdad.

Un dato interesante recogido por la OCDE (2004) señala que en el caso de la competencia fiscal producto de la globalización, aun cuando se esperaba que hubiera una disminución de impuestos sobre el trabajo y el consumo, parece que las tasas promedio sobre éstos aumentaron. El nivel de seguridad social se orientó hacia la baja, en donde los

<sup>44</sup> OIT, *Seguridad social...*, *op. cit.*, p. 19.

sistemas de asistencia médica fueron excluyendo servicios y aumentando los gastos, disminuyendo las prestaciones de desempleo y otros tipos de prestaciones en metálico. Con ello, las reformas pensionarias comenzaron a apuntar a la privatización de la administración de los fondos, arrojando escasa evidencia de que la capitalización privada fuera la solución, por lo que la disminución de la pobreza y la mejora del ingreso en concepto de jubilación no se logró.<sup>45</sup>

En este sentido, el Estado como garante de la seguridad social debe intervenir de manera oportuna, con el objeto de regular el mercado, teniendo como propósito principal el bienestar social, ya que pese al dinamismo del mercado laboral, producto de la integración de la economía mundial, la crisis financiera demuestra la dimensión de los efectos secundarios, sin que se haya beneficiado de forma plena a todas las capas sociales; esto se puede explicar como una consecuencia del aumento de la competencia del comercio internacional, lo cual influye en la calidad y dinámica del empleo.

Por otro lado, aun cuando existe una apertura y ha habido un crecimiento en el mercado laboral, las condiciones de trabajo decente —concebido por la OIT como la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias— no han crecido a la par. Una de las consecuencias ha sido la proliferación de contratos de trabajo atípicos en las economías desarrolladas, así como la propensión a una economía informal sin acceso a seguridad social, en los países en desarrollo.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Emily Andrews *et al.*, *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*, Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente, Washington, D.C., 2006.

<sup>46</sup> Marc Bacchetta *et al.*, *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, OIT/OMC, Suiza, 2009, p. 23.

Algunas estimaciones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sugieren que sólo el 28 % de la mano de obra norteamericana y apenas el 5 % de la latinoamericana tienen acceso a protección en caso de desempleo, por lo cual siguen existiendo grandes desafíos de extensión de la cobertura de la seguridad social y de expansión de los mercados laborales formales. Además de que en gran parte de América del Norte el empleo formal se ha vuelto más precario.<sup>47</sup>

En este contexto, la informalidad laboral ha crecido y ha generado más propensión a la vulnerabilidad en los cambios de las condiciones del mercado, aceptación de condiciones de recorte considerable en los sueldos y, en consecuencia, imposibilidad de alcanzar altas tasas de ingreso y de productividad. Así, se suele encontrar una relación entre la informalidad y las economías en desarrollo o emergentes.

En muchos países, la economía informal desempeña un papel considerable en la creación de empleo, la generación de ingresos y la producción; hasta 2013, en algunos en desarrollo representaba el 75 % o más del empleo no agrícola, sin embargo, los conocimientos estadísticos de este tipo de economía siguen siendo fragmentarios,<sup>48</sup> sobre todo porque su elaboración se convierte en un verdadero reto en muchos países, en especial en aquellos que cuentan con una economía informal grande, cuya capacidad de generarla suele ser deficiente.

Este problema se agudiza en países en desarrollo en los

<sup>47</sup> AISS, *Informe sobre los 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social, Américas*, Ginebra, 2017, pp. 31 y 49.

<sup>48</sup> OIT, *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad, Medición de la Economía Informal*, Ginebra, 2013, p. 2.

que las encuestas de la fuerza de trabajo no se realizan de forma periódica, debido a limitaciones de recursos; no obstante, la mejora de la medición de la economía informal tiene relación directa con la necesidad de mejorar también la capacidad de los organismos nacionales de estadística y/o de los ministerios de trabajo para la producción de este tipo de información a nivel nacional. A pesar de ello, la información que pueda medir su magnitud es determinante para la creación y evaluación de políticas dirigidas a apoyar la transformación hacia la economía formal, determinando las tendencias mundiales de empleo, y fundamentando mejor las políticas y condiciones de éste. Además de que la incorporación de la ocupación informal en las estadísticas puede propiciar la evaluación de la riqueza de forma más extensa, a su vez sirve como soporte para proponer soluciones normativas y para generar estudios comparativos entre distintos países a lo largo del tiempo.<sup>49</sup>

El Departamento de Estadística de la OIT en 2011 llevó a cabo nuevas estadísticas sobre las dimensiones del empleo informal en la publicación *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, utilizando datos de 46 países de ingresos medios y bajos, revelándose que las tres cuartas partes del empleo informal total estimado se concentra especialmente en India, Brasil, México, Vietnam y Pakistán, además de que los porcentajes más bajos corresponden a los países de Europa Central y Oriental. En todos los países mencionados, el empleo informal tiene una correlación negativa con el ingreso per cápita y una positiva con la pobreza.<sup>50</sup>

De acuerdo con lo establecido en la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía*

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 15.

*formal, 2015 (núm. 204)* (OIT, 2017b y 2013a),<sup>51</sup> la economía informal es el conjunto de las actividades económicas llevadas a cabo por trabajadores y unidades económicas que —en la práctica o en la legislación— no cuentan con la cobertura de disposiciones formales, o la tienen parcialmente. Por lo regular, los trabajadores de este tipo de economía no gozan de protección social, o la cobertura de ésta es insuficiente, lo cual es utilizado como criterio para determinar el tipo de empleo ante el que se está. Así, la extensión de dicha cobertura hacia los trabajadores ayuda a eliminar algunas de las causas por las que se ven atrapados en la informalidad —como la falta de cobertura sanitaria—, y a la transición hacia la formalización.

La misma OIT señala que se considera como *empleado informal* aquel que carece de protección social, derechos y libertad sindical, de condición jurídica y prestaciones de salud; sin embargo, tal como señala el mismo organismo, existen trabajadores ocasionales, de corto plazo y estacionales —por citar algunos ejemplos— que, a pesar de que mantienen aspectos de informalidad, son considerados dentro del sector de empleos formales.

Para tener una idea de la dimensión económica del fenómeno de la informalidad de los países en desarrollo, es posible tomar en cuenta algunos datos, como el estudio de Friedrich Schneider, de la Universidad Kepler de Linz —referido por Eduardo J. Ameglio—, en el que estimó que la economía informal en el año 2000 en los países en desarrollo correspondió al 41 % de su PIB.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> OIT, *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal n.º 204*, aprobada el 1 de junio de 2015, Ginebra, 2015.

<sup>52</sup> J. Eduardo, *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, World Bank Working Paper, 2002, citado en Ameglio, *op. cit.*, p. 39.

De acuerdo con la información contenida en el *Panorama Laboral 2017 de la OIT de América Latina y el Caribe*,<sup>53</sup> se sostiene que aunque el empleo informal registró una caída durante el ciclo económico expansivo que varios países experimentaron, aun así se aprecia que la informalidad laboral en esa región sigue afectando a un gran grupo de trabajadores muy heterogéneo, cuya característica principal es el déficit del trabajo decente.

El mismo informe señala también que si entre 2005 y 2012 la proporción del empleo informal se redujo, aun en ese año era muy temprano para saber si los niveles de informalidad iban a permanecer estables, o si habría un retroceso importante. Y es que como se puede observar, puede haber trabajo formal, pero eso no es sinónimo de trabajo de calidad, pues como especifica la propia OIT, en análisis llevados a cabo en 2014, aunque se observaron algunos avances en las políticas de formalización laboral, las cuales debieran reforzarse más allá de la fase del ciclo económico, deben superarse los déficits de trabajo decente.

Lo anterior pone de manifiesto otro reto al que se enfrenta la seguridad social, que es el fenómeno del desempleo como un producto multifactorial pues, como se ha mencionado, las políticas económicas neoliberales que han permitido una gran flexibilidad laboral y con ello la precariedad del trabajo, la reducción o desaparición de coberturas sociales, así como la desprotección del trabajador, han propiciado una dinámica determinada por el libre mercado, que decide la forma en la que se debe organizar la sociedad, la asignación de riqueza, así como la generación de empleo. Ante dicha problemática, los Estados deben actuar, ya sea interviniendo en la regulación del mercado, actuando a través de políticas

<sup>53</sup> OIT, *Panorama laboral 2017, América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2017, pp. 46-47.

públicas o mediante el establecimiento de instituciones y programas de previsión, asistencia y ayuda social.

El informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*,<sup>54</sup> de junio de 2018, elaborado por la OIT, señala que el desempleo mundial sigue siendo elevado, con más de 190 millones de personas desempleadas, y aunque se consideraba que permanecería estable en 2018, para 2019 la tasa de desempleo global no tendría cambios prácticamente, previéndose que el número de desempleados aumentaría en 1.3 millones.

Derivado del mismo informe, para el caso de América del Norte, se esperaba que el desempleo en la región se redujera del 4.7 % en 2017, al 4.5 % en 2018, en razón de la caída de la tasa de desempleo tanto en Estados Unidos como en Canadá, manteniendo sin variaciones el número de desempleados en este último país, esperando que las tasas de desempleo de ambos países fueran relativamente estables en 2019.

En el caso de América Latina y el Caribe, se proyectó una tasa de desempleo que pasaría del 8.2 % en 2017, al 7.7 % en 2019; sin embargo, seguiría siendo muy superior a aquella registrada en 2014, correspondiente al 6.1 %. Es decir, hay un ritmo pausado de reducción del desempleo a nivel regional, el cual está determinado por las distintas perspectivas del mercado de trabajo de los países de dicha región.

De acuerdo a las proyecciones derivadas del mismo informe, la tasa de desempleo en Brasil se reduciría notablemente por primera vez desde 2014, pasando del 12.9 % en 2017 al 11.9 % en 2018, y también bajaría en Argentina y Costa Rica; aunque en México se esperaba un aumento

<sup>54</sup> OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2018*, Ginebra, 2018, pp. 17-19.

del 3.5 % al 3.6 % en 2018, y al 3.7 % en 2019, al igual que en Colombia, Ecuador y Chile. Por lo que, en general, el número de personas desempleadas en la región registraría un decremento, colocándose por debajo de 25 millones en los dos años siguientes, pero dicha reducción se seguiría presentando de forma lenta.

# LA JUVENTUD EN AMÉRICA

## Características de la población juvenil

Es difícil determinar específicamente a qué se hace referencia cuando se habla de *juventud*; sin embargo, para efectos estadísticos, la ONU considera como jóvenes a aquellas personas que se encuentran entre los 15 y los 24 años; definición adoptada durante los preparativos del *Año Internacional de la Juventud*, celebrado alrededor del mundo en 1985, respaldada por la Asamblea General de la ONU.

No obstante, dentro de dicho grupo poblacional se pueden identificar otras escalas de clasificación:

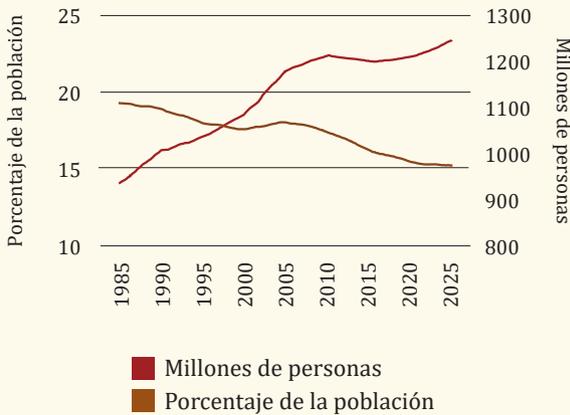
- Adolescentes: 12-15 años
- Jóvenes propiamente dichos: 16-24 años
- Adultos jóvenes: 25-34 años<sup>55</sup>

De acuerdo con el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU, la división de la población juvenil ha tenido una disminución si se toma en cuenta el análisis estadístico desde el año de 1985, hasta la proyección que se calcula para el año 2025, tal como se puede apreciar, correspondiente a los jóvenes de 15 a 24 años de edad.

<sup>55</sup> Alfredo Sánchez Castañeda, “Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifuncionales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, IJ-UNAM, 2014, p. 134.

### Población joven (15-24 años) en el mundo. 1985-2025

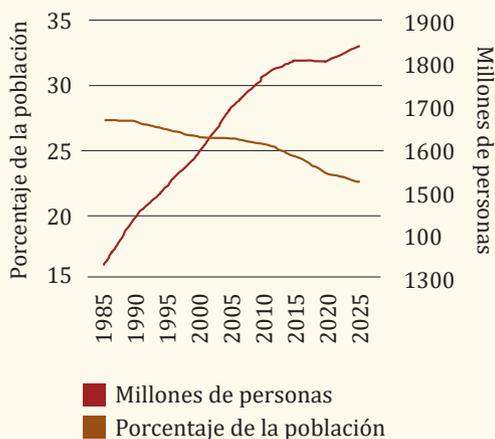
| Año  | Millones | Porcentaje del total de la población |
|------|----------|--------------------------------------|
| 1985 | 941      | 19.31                                |
| 1990 | 1009     | 18.94                                |
| 1995 | 1036     | 18.03                                |
| 2000 | 1085     | 17.67                                |
| 2005 | 1183     | 18.08                                |
| 2010 | 1216     | 17.48                                |
| 2015 | 1199     | 16.25                                |
| 2020 | 1210     | 15.52                                |
| 2025 | 1247     | 15.23                                |



**Fuente:** United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.

Lo mismo sucede para el caso de la población joven, correspondiente a la edad de 15 a 29 años, en la que se nota también una disminución de acuerdo a los datos del mismo departamento de la ONU, en donde el porcentaje global correspondiente a 1985 es de 27.32 %, y se calcula que para el año 2025 será de 22.49 %, como se aprecia en la siguiente tabla:

| Población joven (15-29 años)<br>en el mundo 1985-2025 |          |   |
|---|----------|---|
| Año   | Millones | Porcentaje del total<br>de la población |
| 1985  | 1331     | 27.32                                   |
| 1990  | 1448     | 27.17                                   |
| 1995  | 1519     | 26.45                                   |
| 2000  | 1591     | 25.89                                   |
| 2005  | 1694     | 25.90                                   |
| 2010  | 1771     | 25.46                                   |
| 2015  | 1808     | 24.50                                   |
| 2020  | 1804     | 23.15                                   |
| 2025  | 1841     | 22.49                                   |



**Fuente:** United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.

Un dato adicional es que desde el año 2000 se calculaba que la mayor parte de la población juvenil vivía en países en desarrollo, y que crecería en el año 2025, por lo que la ONU ya consideraba desde ese entonces tomar en cuenta asuntos de juventud en las políticas y agendas de desarrollo nacionales.

**Distribución regional de la juventud (2000), expresada en millones**

| <i>Región</i>              | <i>Millones de personas</i> | <i>% de jóvenes</i> | <i>Millones de jóvenes</i> | <i>% de la juventud global</i> |
|----------------------------|-----------------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Asia                       | 3672                        | 17.8                | 654                        | 61.5                           |
| África                     | 793                         | 20.3                | 161                        | 15.1                           |
| Europa                     | 727                         | 13.8                | 100                        | 9.4                            |
| América Latina y el Caribe | 519                         | 19.5                | 101                        | 9.5                            |
| Norteamérica               | 314                         | 13.5                | 42                         | 4.0                            |
| Oceanía                    | 31                          | 15.6                | 5                          | 0.5                            |

**Fuente:** Centro de Formación de la ONU-CINU, México.

Es importante resaltar que dentro de este grupo se pueden identificar características muy heterogéneas; esto es, no sólo las edades marcan la diferencia, sino que hay diversidad: jóvenes universitarios, sin educación elemental, técnica o formación profesional; informales o en el sector no estructurado de la economía; vulnerables o excluidos —indígenas y/o mujeres—; urbanos; rurales, etcétera.<sup>56</sup> Además de que hay otros elementos que se suman para comprender tal heterogeneidad, como el género, el nivel de educación, el lugar de origen o el estrato social.

<sup>56</sup> *Idem.*

Todo esto brinda un panorama más completo de cómo está constituida la juventud; sin embargo, aunque existe esta diversidad en su conformación, el presente estudio tomará en cuenta los datos estadísticos y documentales de los distintos organismos internacionales que en mayor o menor medida han llevado a cabo estudios relativos a la juventud, y específicamente relacionados con el problema de acceso a la seguridad social en estos grupos poblacionales. Por lo regular, dicha información es agrupada por estos organismos de forma genérica; de ahí que se respetará dicha metodología, abordando de manera general la información de la juventud, sin hacer referencia a todos estos rasgos específicos, únicamente en los casos en los que se cuenta con datos muy puntuales.

## **Principales ejes de la problemática contemporánea de la juventud**

La juventud es una etapa crítica en un periodo de transición, en el que se toman decisiones sumamente importantes en muchos ámbitos, con especial énfasis en la educación y el trabajo. Sin embargo, los jóvenes de América Latina y el Caribe, a pesar de acceder en la actualidad a una mayor cobertura educativa, enfrentan a la vez un mercado laboral cambiante, en el que la invasión de los adelantos de la tecnología amenaza con automatizar las tareas y las ocupaciones.<sup>57</sup> Además, como señala la OIT, su falta de capacidad contributiva y sus elevadas tasas de participación en la economía informal representan una dificultad en su acceso a las diversas formas de seguridad social, particularmente

<sup>57</sup> Rafael Novella *et al.*, *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, BID, Washington, D.C., 2018, p. 21.

en la atención de salud, las prestaciones por enfermedad, las pensiones de vejez y las prestaciones por invalidez, por accidentes de trabajo y lesiones profesionales.<sup>58</sup>

Asimismo, cuando viven una situación de pobreza y desigualdad, la posibilidad para acceder a la educación y a la salud es especialmente compleja, lo que refuerza el ciclo de la pobreza generacional; ante eso, se deben adoptar medidas muy puntuales por parte de los gobiernos, para atender la necesidad de seguridad de los jóvenes, del ingreso a través de sus sistemas de seguridad social, y de políticas de empleo y del mercado de trabajo,<sup>59</sup> factores que exigen reflexionar en torno a los problemas que se presentan en la etapa juvenil.

Por tal motivo, la inversión en los jóvenes debe ser una prioridad para la política pública, pues a pesar de que la región latinoamericana y del Caribe ha experimentado un crecimiento en las décadas recientes, reduciendo significativamente la incidencia de la pobreza, aún se mantienen índices elevados de desigualdad, así como una brecha de productividad laboral que no se cierra, en relación con los países desarrollados.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> OIT, *Global Employment Trends for Youth: Paths to a better working future*, OIT, Geneva, 2017, p. 21.

<sup>59</sup> OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social 2012 (núm. 202)*, Conferencia Internacional del Trabajo 108.ª Reunión, Ginebra, 2019, pp. 172-173.

<sup>60</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

## Acceso a la educación

Los sistemas educativos están sujetos a muchas demandas y expectativas, y en la actualidad se enfrentan a grandes desafíos, ante un mundo dominado en su mayoría por los avances tecnológicos, en donde la economía global es abismalmente dispar, y la diferencia en el crecimiento económico, la capacidad tecnológica y las condiciones sociales entre distintas regiones del mundo crecen y crean una distancia mayor entre los países. Sin embargo, no es nuevo decir que la educación es una herramienta para enfrentar los desafíos del desarrollo económico y social, como la pobreza, la falta de cohesión, así como el desempleo juvenil. Como sostiene Ernâni Lampert, la opción más viable para sacar a los países menos desarrollados de la miseria, de la pobreza, tanto económica como cultural, y de elevar el nivel personal y social de la población, lo constituye la educación.<sup>61</sup>

Por ello, un reto fundamental es cómo garantizar que sea accesible a todos los jóvenes, ayudando a desarrollar capacidades que les permitan tener un mejor nivel de vida, un aprendizaje continuo, llevar a cabo una transición con éxito al mundo laboral, un mejor desarrollo personal y social, y con ello alcanzar el bienestar.

De acuerdo a la *Estrategia de Educación 2014-2020* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés),<sup>62</sup> la educación es un derecho humano básico y el cimiento para un desarrollo más sostenible, inclusivo y justo, siendo ne-

<sup>61</sup> Ernâni Lampert, "Educación: visión panorámica mundial y perspectivas para el siglo XXI", *Perfiles educativos*, vol. 25, núm. 101, México, 2003, p. 8.

<sup>62</sup> Unesco, *Estrategia de educación de la Unesco 2014-2021*, París, 2015.

cesario transformar la manera en que se concibe, se rige y se financia. Para abordar esa transformación, considera los siguientes puntos:

- La necesidad de políticas de alianza nacional con enfoques que guíen las relaciones educación-formación y empleo, articulando ámbitos políticos como la creación de nuevos empleos, juventud, agricultura, transiciones, desarrollo industrial y rural.
- Llevar a cabo una cartografía detallada de capacidades y programas de desarrollo de capacidades, monitoreando resultados y aumentando las oportunidades de aprendizaje.
- Fortalecimiento de alianzas internacionales para la promoción de intercambio de conocimiento, así como promoción de políticas a nivel nacional y regional.

De la misma forma, el aumento en el gasto público en educación, la descentralización de los servicios educativos, la mejora del marco curricular, la educación a distancia, la facilitación del acceso a la educación en zonas alejadas e incluso inaccesibles, así como la formación continua de profesores, contribuyen a mejorar las condiciones en este rubro, lo cual se puede ilustrar con las experiencias exitosas de los países de América del Norte y Europa, que consiguieron superar los principales problemas de la educación infantil, primaria y secundaria, erradicando el analfabetismo e invirtiendo en la formación del profesorado.

Sin embargo, es necesario que haya un desarrollo económico y social con equidad, por medio de la educación de calidad que sea accesible a todos; una verdadera participación de los distintos sectores sociales en el proceso educativo, implementación de métodos de enseñanza más

recientes, además de solidaridad internacional con apoyo técnico y financiero.<sup>63</sup>

Como también destaca Ernâni Lampert,<sup>64</sup> la inversión educativa de los países puede hacer la diferencia, pues si bien algunos lo llevan a cabo más que otros —por lo general los países más adelantados, debido a los ingresos proporcionalmente mayores con los que cuentan—, es a causa de la concientización de que la inversión en educación es la clave del proceso de desarrollo, que la han fomentado.

Por otro lado, resulta sumamente demostrativo el estudio *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2018),<sup>65</sup> del que se destacan algunos puntos que deben ser tomados en cuenta por los Estados, sobre todo porque se ha tenido una imagen errónea de los jóvenes que desertan de los centros educativos, a los que se les atribuye falta de empeño o de avidez para el estudio o el trabajo, y esta obra aproxima a mirar más de cerca las circunstancias ante las que se enfrenta este grupo poblacional, al menos en América Latina y el Caribe, así como las razones por las cuales en muchas ocasiones abandonan la escuela, o su permanencia en ella se dificulta.

Al respecto, los estudios cualitativos derivados de la obra señalan:

- La deserción escolar juvenil es una respuesta adaptativa a factores externos y no un reflejo de falta de motivación o de desinformación respecto de la importancia de la educación.

<sup>63</sup> Ernâni Lampert, *op. cit.*, p. 11.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>65</sup> Rafael Novella *et al.*, *op. cit.*, p. 44.

- Las mujeres, por lo regular, desertan como respuesta a un embarazo o a la necesidad de cuidar a algún miembro de la familia, y los hombres abandonan la escuela cuando la situación económica del hogar se vuelve insostenible sin un ingreso adicional.
- Rara vez, los jóvenes conciben su salida del sistema educativo como permanente.
- Los jóvenes mencionan, como su primera aspiración para el futuro, concluir sus estudios.
- Los jóvenes coinciden en afirmar que en la actualidad sin educación “no eres nadie”, y que para cualquier trabajo se exige tener al menos el nivel secundario completo.
- Paradójicamente, la experiencia de los jóvenes hace referencia a un mercado laboral segmentado, en el que los “buenos” trabajos están reservados sólo para algunos, y en el que ni siquiera los estudios garantizan una buena posición.
- La discriminación por ser jóvenes o por provenir de barrios de ingresos bajos, la falta de contactos, las dificultades para conciliar estudios o labores domésticas con jornadas laborales largas y agotadoras, así como limitaciones para postergar ingresos presentes por mayores ingresos a futuro, son algunas de las barreras señaladas por los jóvenes, que atentan contra el ideal de una estructura social móvil.

Como se observa, para que se logre un desarrollo sostenible es necesario que las economías sean más inclusivas y que haya un esfuerzo decidido por elevar el capital humano. Y para que sea posible, se requiere que los jóvenes tengan mayores oportunidades educativas, lo cual no sólo es favorable para ellos, sino también para el desarrollo económico, la cohesión social y el bienestar general.

## Acceso a la salud

La salud es un factor primordial para asegurar las mejores condiciones mentales y físicas, y contribuye a aumentar el rendimiento en las actividades diarias, no sólo en el medio productivo, sino también en el social, incluido el cumplimiento de los distintos roles que se deben desempeñar dentro de la colectividad.

En el caso de la población juvenil en América, la salud constituye un elemento clave para el progreso económico, social y político, al garantizar adecuados niveles de vida y desarrollo de los recursos humanos; la juventud se ha considerado el impulsor de los procesos de desarrollo como recurso humano calificado y como factor clave del progreso social, por ello, su acceso a la salud resulta una necesidad primordial, en un mundo marcado por factores demográficos como la fecundidad, la mortalidad y la migración. Empero, en la mayoría de las políticas públicas o en las prioridades del sector salud no se incluye a este grupo de la población, sobre todo porque se considera que sufre de pocas enfermedades o está en riesgo sanitario.

Tal como sostiene la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en la mayoría de los países el acceso de la población joven a los servicios de salud continúa siendo insuficiente, debido a las barreras legales y económicas, así como los ambientes hostiles (violencia, pobreza, discriminación). Además de que por lo regular el enfoque se ha dirigido primordialmente a los rubros de salud sexual o reproductiva, dejando de lado el hecho de que la salud de los jóvenes tiene una dimensión más amplia, y que derivado de las distintas fases de vida en que la población juvenil se encuentra (adolescentes y jóvenes propiamente dichos), la salud desempeña un papel primordial. Por citar un ejemplo, los jóvenes que trabajan requieren de una protección médica adecuada, ante los riesgos que enfrentan, pero de igual forma lo requieren

quienes aún no se incorporan a la actividad laboral, o quienes trabajan en el llamado *sector informal*, así como la población desempleada o el grupo juvenil de los estudiantes.

Sin embargo, las políticas de financiamiento de los sistemas de salud han quedado cortas, sobre todo en los países en desarrollo, en donde el principio de universalidad de la seguridad social no se cumple en pleno siglo XXI, y en donde la pobreza y desigualdad siguen siendo factores que determinan el acceso a ella.

A pesar de que las probabilidades de enfermar gravemente o morir son muy bajas en la juventud, sí existe un perfil de morbimortalidad en dicha etapa, cuyo origen está sobre todo en la mayor prevalencia de accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y precoces, entre otros, que al no contar con un sistema integral de atención en los servicios de salud viven un contraste entre la buena salud y los riesgos sanitarios poco cubiertos. Aunado al hecho de que se cuenta con más políticas públicas destinadas a la niñez y en algunos casos a la adolescencia, pero no se sostienen en la juventud.<sup>66</sup>

De igual modo, los servicios y los sistemas de salud no tienen respuestas integrales a las necesidades de la población juvenil, en donde se encuentran muchas deficiencias y se enfrentan limitaciones presupuestarias, en mayor medida en los países en desarrollo, específicamente de América Latina y el Caribe. A lo que se suma la falta de información estratégica sobre la salud de este grupo poblacional, o si la hay es muy escasa: pocos datos y los que existen por lo re-

<sup>66</sup> Ernesto Rodríguez, *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*, documento de trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, Unesco, El Salvador, 2011, pp. 6 y 14.

gular no están separados por edad y sexo, dificultando aún más el análisis de estudios comparativos que puedan contribuir a tratar problemas que se presentan en este grupo de la población. Lo cierto es que invertir en la salud de los jóvenes contribuye a la salud general, dotando de mejores condiciones de vida a las generaciones presentes y futuras, de tal modo que si los Estados invierten en la salud de la juventud, cuando se integren a la fuerza laboral pueden representar un verdadero crecimiento económico.

En este sentido, la salud puede entenderse como un completo estado de bienestar, condicionado por distintos factores socioeconómicos, motivo por el cual la pobreza y la desigualdad impiden su acceso, y es entonces que se deben suplir esas deficiencias, ya sea a través de programas específicos dirigidos a la población juvenil, o por medio de políticas más extensivas que incluyan la atención a la salud y permitan el acceso de todos a ese servicio social, que finalmente constituye uno de los pilares del desarrollo y bienestar individual y colectivo, al igual que la educación, el trabajo y la vivienda, para logro del libre desarrollo de la personalidad y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, que aseguren un nivel de vida adecuado que, en suma, permita una vida digna, plena y feliz.

La buena salud no sólo propicia el aprendizaje y desarrollo de las generaciones jóvenes, sino que también asegura una vida adulta plena, con posibilidad de salir de la pobreza, sentando las bases del desarrollo económico y social a largo plazo.

Al respecto, un estudio sobre la juventud elaborado por la CEPAL<sup>67</sup> señala que los jóvenes son un grupo excluido

<sup>67</sup> Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N.º 137 (LC/G.2647-P), CEPAL, Santiago de Chile, 2015, p. 83.

en el campo de la salud, con un limitado acceso a servicios sanitarios, lo cual puede estar asociado a varios factores como el hecho de dejar de estar cubiertos por el seguro de sus padres a determinada edad, porque se subestima su necesidad de atención médica y de seguro de salud al creer erróneamente que su riesgo de enfermarse es bajo. Además, la incorporación al trabajo en muchas ocasiones no les permite contar con un seguro de salud, en especial cuando se enfrentan a trabajos inestables, informales o de tiempo parcial.

Asimismo, en el mismo estudio se señala que otro factor de la falta de acceso a los servicios de salud lo constituye la brecha socioeconómica, pues por lo regular el trabajo de los padres es el medio para la afiliación a la seguridad de salud entre la población juvenil, por lo que quienes son parte de los grupos sociales más desfavorecidos seguramente carecen de un seguro de salud, puesto que sus padres tampoco se encuentran afiliados a alguno. Igualmente, el acceso de forma desigual a los servicios de salud puede estar determinado por los distintos obstáculos económicos, geográficos, e incluso culturales y lingüísticos.

## **Desigualdad y pobreza**

Se puede decir que el primer núcleo de desigualdad lo constituye la clase social o el estrato económico que remite a la estructura social determinada, a su vez, por la matriz económica y productiva. En dicho eje hay ciertos elementos centrales: la estructura de la propiedad, la distribución del poder, de los recursos y de los activos productivos. Para entender con mayor claridad, la desigualdad de ingresos puede ejemplificarse como una de las manifestaciones de dicho eje, pues conforma a su vez la causa y el efecto de otro tipo

de desigualdades en espacios como el educativo, el sanitario y el mercado laboral.<sup>68</sup>

De esta forma, hay ciertas medidas para determinar la desigualdad, las cuales, por lo regular, se centran en la desigualdad económica, ya sea por salario, riqueza o ingresos. Pero también se relaciona con el acceso a condiciones aptas o apropiadas de vida, educación, trabajo decente, salud, etcétera.

Así, la desigualdad social y la económica limita las oportunidades de la población juvenil no sólo en América, sino en todo el mundo, estancando la movilidad social de esta franja poblacional, por lo que en países con mayor desigualdad de ingresos una mayor fracción de ventajas o desventajas se transmite a los hijos, quienes no tendrán las mismas posibilidades que las generaciones que les anteceden, a menos que provengan de un entorno privilegiado.<sup>69</sup>

Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe, las desigualdades también están marcadas por otros factores como la raza, el género o los distintos apartados del ciclo de vida —como la niñez, la vida adulta, la vejez o la juventud—, además de la desigualdad territorial. De acuerdo con la AISS, la desigualdad en América limita el desarrollo económico y social; existen varios tipos de ésta: el acceso

<sup>68</sup> De acuerdo a la CEPAL, en su *1.ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*, celebrada en Santo Domingo el 1 de noviembre de 2016, el origen de la desigualdad social en América Latina y el Caribe se encuentra determinada por la estructura productiva, y es el mercado laboral el que a su vez se relaciona con dicha estructura y con la desigualdad de ingreso en los hogares.

<sup>69</sup> Oxfam, “Jóvenes y desigualdad. Es tiempo de apoyar a los jóvenes como actores de su propio futuro”, Boletín informativo de Oxfam, 12 de agosto de 2016, p. 7. Disponible en [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-youth-inequality-global-120816-es.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-youth-inequality-global-120816-es.pdf)

al mercado laboral, los ingresos, los cuidados y servicios de salud que se acentúan por el género, la residencia en zonas rurales y urbanas y el origen étnico o grupo indígena al que se pertenece. Por lo que los sistemas de seguridad social pueden producir efectos positivos al incidir en los mecanismos que generan desigualdades estructurales, mitigando la disparidad, al ser instrumentos que fortalecen el crecimiento económico y la unión social.

De acuerdo con el mismo organismo, a pesar de que hubo una pequeña reducción de la desigualdad entre el 2000 y el 2010, la región de América sigue siendo la menos equitativa del mundo, con algunas diferencias según la subregión; sin embargo, las desigualdades propician la falta de inclusión social y dificultan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030.<sup>70</sup>

Una de las manifestaciones de la desigualdad la constituye la pobreza, que como lo señala Grynspan —citado por Alicia Ziccardi—<sup>71</sup> es una situación de impotencia y privación en la que los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más básicas, como producto de la falta de educación, destrezas, oportunidades o activos adecuados para generar ingresos, y, al mismo tiempo, están incapacitados para lograr organizarse, acceder al poder político o cambiar su situación por sí solos.

Al respecto, en 2014, el 71 % de la riqueza de América Latina y el Caribe pertenecía únicamente al 10 % más rico de la población, y a pesar de que la pobreza en esa mis-

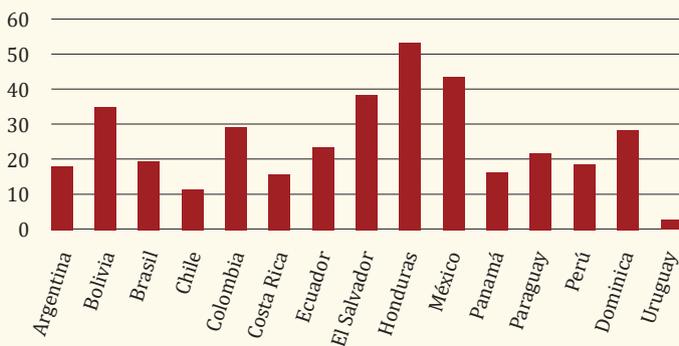
<sup>70</sup> AISS, *op. cit.*, p. 37.

<sup>71</sup> Alicia Ziccardi, “Las ciudades y la cuestión social”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, p. 96.

ma región decrece, lo hace en un contexto de fuerte desigualdad, de acuerdo con datos de la CEPAL.<sup>72</sup>

El mismo organismo también señaló en 2017 que existe un porcentaje elevado de pobreza, sobre todo en aquellos países en desarrollo (como se aprecia en la siguiente gráfica), que muestra que al menos hasta el año 2017 el país que se estimaba tenía un mayor porcentaje de pobreza correspondía a Honduras, y el que menor porcentaje registraba era Uruguay, seguido de Chile, Costa Rica y Panamá.

### Porcentaje de la población en situación de pobreza, estimación 2017



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales de pobreza y pobreza extrema.

<sup>72</sup> AISS, *op. cit.*, p. 41.

Es una realidad que en la actualidad los jóvenes representan una tercera parte de la humanidad, y a pesar de ello siguen siendo excluidos no sólo de la toma de decisiones, sino que son el sector más vulnerable a la crisis económica, al desempleo, la pobreza y la desigualdad, limitando así su posibilidad de movilidad social ante los problemas sociales, políticos, económicos y medioambientales.

Por ello, los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deben entender la forma en que las desigualdades afectan a este grupo poblacional, y emprender acciones que se traduzcan en su incorporación al acceso al empleo y capital, y reduzcan la marginación de los grupos vulnerables,<sup>73</sup> pues a pesar del porcentaje poblacional de la juventud los sistemas de autoridad se encuentran basados en la edad, lo cual ocurre en una sociedad marcada por políticas públicas, valores y normas cuyo centro son los adultos y en donde, por lo general, las opiniones, vivencias y situación de los jóvenes no se toman en cuenta aunque jueguen un papel sumamente importante para superar el desafío de la desigualdad y la pobreza sobre su bienestar.

La juventud es una de las etapas más complejas, en la que las desigualdades sociales pueden crecer o reducirse, por lo que se requiere de programas y políticas públicas que protejan a este grupo poblacional, y que consideren los riesgos ante los que se enfrentan en ese ciclo de vida; que lleven a cabo también un trabajo conjunto con los actores sociales que forman parte de esta realidad, con el objeto de disminuir las vulneraciones de sus derechos, así como la mejora de su situación, para logro del bienestar, invirtiéndose en ese ciclo de vida y puedan así alcanzar su completa inclusión, consolidando una sociedad más igualitaria.

<sup>73</sup> Oxfam, *op. cit.*, p. 4.

## Importancia de la juventud para el desarrollo social

El desarrollo social se entiende como un proceso dirigido al mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población en sus diferentes ámbitos, como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, etc., así como la inclusión en mayor medida de aquellos grupos más vulnerables, sobre todo por parte del Estado, por medio de las distintas instituciones y organismos, así como por ciertas herramientas (políticas públicas y sociales). Sin duda, los jóvenes son uno de los principales impulsores de ese proceso, pues independientemente de constituir una parte importante de los recursos humanos calificados de un país, son un factor clave del progreso social, al representar esa franja de la población que en un futuro no muy lejano puede llegar a contar con los medios para guiar las acciones políticas y económicas de las naciones; por lo que invertir en ellos es uno de los cimientos primordiales para lograr ese avance.

A pesar de que los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo, de forma paradójica, son un grupo que enfrenta problemas muy complejos justamente en materia de acceso al empleo, a la educación, a la salud, a la vivienda, entre otros.

Tal como sostiene Ernesto Rodríguez, la juventud de América Latina y el Caribe ostenta un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio,<sup>74</sup> pues aunque en el pasado los jóvenes se habían definido como los principales actores de éste, hoy parecen estar colocados como objetos de las distintas políticas sociales, debido en gran parte a que no proyectan su identidad al resto de la

<sup>74</sup> Ernesto Rodríguez, *op. cit.*, p. 7.

sociedad, sino que ellos son los que se ven proyectados en los pactos políticos, los diseños programáticos o en las calificaciones prejuiciadas.

Es bien sabido que, por lo general, los jóvenes no se sienten representados en los discursos, en los foros o en los mecanismos de política más tradicionales, por lo que se apartan de la participación en los campos de toma de decisiones, como la política y la economía, a pesar de ser pieza clave en ellos. Sin embargo, a nivel global han sobresalido diversos movimientos sociales impulsados precisamente por la juventud, lo cual significa que tienen un verdadero interés por formar parte del impulso y del desarrollo de la sociedad, lo cual genera la necesidad de analizar el rol de esta franja poblacional en esos procesos de desarrollo.

Cabe resaltar que los jóvenes son sujetos de derechos; por ello, desde esa visión se debe tomar en cuenta su inclusión social como parte fundamental de la construcción colectiva del desarrollo social; inclusión que representa uno de los desafíos más importantes en la actualidad, debido a las brechas de desigualdad y a los sucesos económicos y políticos que los han colocado en una situación compleja, no sólo por la cuantía poblacional que representan, sino por el camino que transitan, plagado de necesidades y dificultades relacionadas con su etapa de vida.

De acuerdo con la *Estrategia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la juventud 2014-2017*, un 87 % de los jóvenes que viven en países en desarrollo se enfrentan a desafíos provenientes del acceso limitado y desigual a los recursos, educación, a los servicios de salud, formación y empleo, así como a las oportunidades políticas, económicas y sociales; enfrentan hambre, pobreza, barreras en la educación, pocas oportunidades de crecimiento, violencia y discriminación, y quedan excluidos de los procesos de toma de decisiones, por lo que buscan, por tanto, vías de participación no tradicionales.

También el PNUD señala que más de 600 millones de jóvenes habitan en territorios en conflicto; a pesar de eso, en algunos países constituyen un grupo de población creativa que construye comunidades y participa activamente, que contribuyen al desarrollo sostenible; sin embargo, en otros países son tanto víctimas como victimarios de los entornos violentos en los que viven.

Dicho panorama demuestra por qué la juventud se considera tanto una fuente de preocupación como una fuente de esperanza para el desarrollo social, pues las oportunidades, así como los riesgos sociales y económicos en esa franja poblacional, se han vuelto más difíciles de predecir y entender. Por ello, dichas complejidades, a la par de constituir grandes desafíos, representan enormes oportunidades para que los jóvenes tengan la posibilidad de mostrar su fuerza y potencial para lograr el cambio, pero siempre será necesario que se generen las condiciones adecuadas para ello, por parte de todos los actores sociales.

Al respecto, se ha considerado que el binomio educación-empleo constituye una de las bases para impulsar el desarrollo social de la juventud, en virtud de que se presenta como la senda de tránsito de la vida dependiente a la autónoma, por lo que se requiere de políticas que promuevan dicha autonomía, así como la protección de las dificultades a las que se enfrentan, tomando como base el desarrollo de sus capacidades y aprovechando el llamado *bono demográfico*, por el potencial que simbolizan.

Como lo ha señalado la CEPAL desde 2012, para que la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo se pueda garantizar es necesario que dicho sector de la población tenga un mayor nivel educativo, así como aprendizajes adecuados, capacidades de innovación y manejo de la sociedad del conocimiento, lo cual se complementa con la mejora en el acceso a oportunidades laborales para su mayor aprovechamiento, tanto en términos de producti-

vidad, como para lograr el fortalecimiento de la inclusión social.

Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que existen grandes desigualdades tanto en el acceso a la educación, como al empleo, la salud, y la participación política, por lo que es necesario que se generen condiciones de equidad para el logro de un buen desenvolvimiento en la sociedad. Tal como se ha sostenido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las nuevas generaciones deben tener una formación de habilidades para enfrentar la vida, centrándose sobre todo en la alfabetización, la inserción laboral, la disminución del desempleo juvenil y el acceso a empleos de calidad.

Todo lo anterior dependerá en gran medida de las acciones que los Estados lleven a cabo para impulsar ese desarrollo, lo cual requiere tanto de un análisis de la situación específica de la juventud, es decir, los problemas a los que se enfrenta en los distintos países de América, así como las áreas de oportunidad en las que se pueden aplicar acciones específicas, ya sea a través de políticas sociales o programas focalizados que busquen solucionar aspectos puntuales, por lo que se considera necesario tomar en cuenta en primer lugar los ámbitos en los que se debe efectuar dicho análisis y, posteriormente, los ámbitos en los que las acciones deben ser aplicadas.

# LOS JÓVENES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

Dicho estudio destaca algunos puntos importantes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Índice de Desarrollo Juvenil (YDI) regional y rangos de dominio 2016

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

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

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

## Índice de Desarrollo Juvenil (YDI) 2016

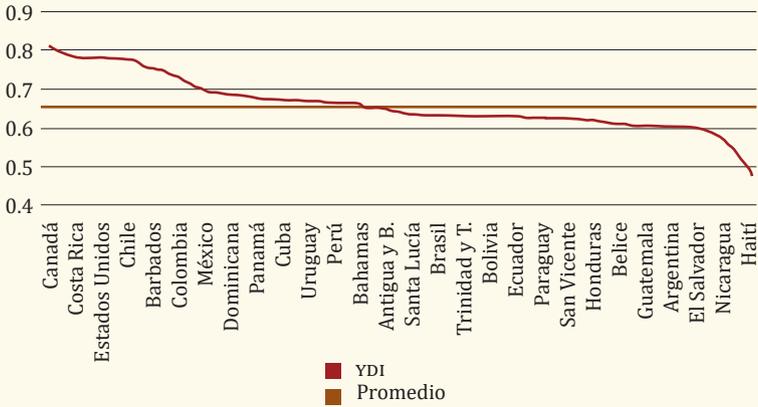
|                   | <i>Ranking</i> Global | YDI 2016 | Puntaje general | <i>Ranking</i> Salud y bienestar | Puntuación Salud y bienestar | <i>Ranking</i> Educación | Puntuación Educación | <i>Ranking</i> Empleo y oportunidad | Puntuación Empleo y oportunidad | <i>Ranking</i> Participación cívica |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

## Índice de Desarrollo Juvenil (ydi) 2016

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

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

### YDI 2016

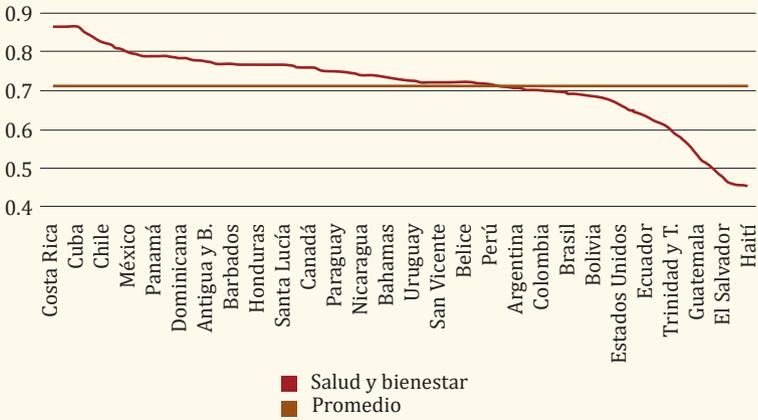


**Fuente:** Elaboración propia con base en *The Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.

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

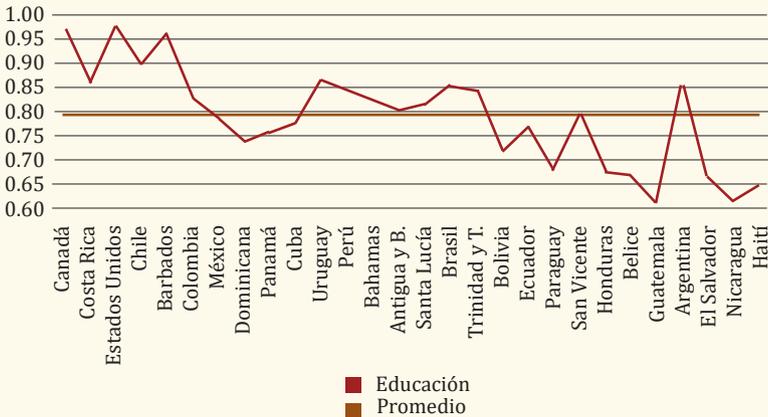
Por otra parte, caso contrario son Cuba y Costa Rica, países que ocupan los primeros lugares en salud y bienestar, aun cuando en el *ranking* global Cuba no está en los primeros sitios; sin embargo, es importante destacar que, de acuerdo con dicho índice, Costa Rica sí se encuentra dos lugares por encima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

### Salud y bienestar



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

### Puntaje de educación



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



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

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

## Participación cívica



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

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

## Participación política



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

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

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

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

## **Experiencias exitosas de sistemas de seguridad social**

### **Uruguay**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Nueva Zelanda**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

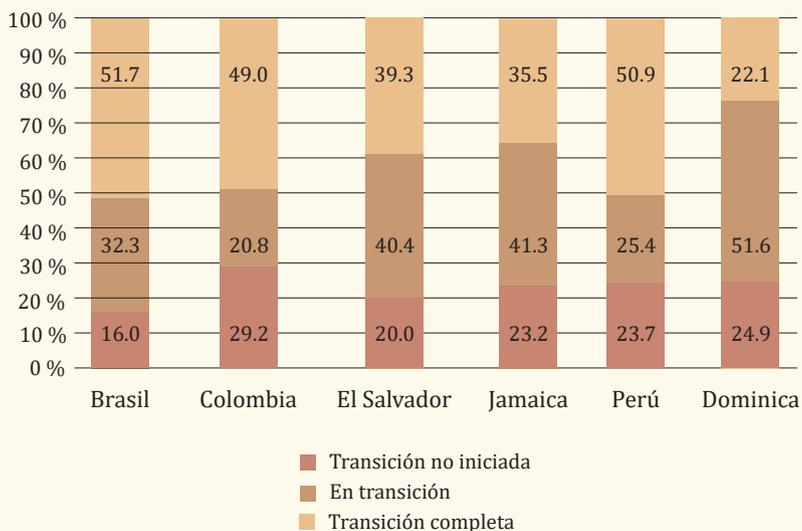
- **Transición completa:** jóvenes con trabajo estable (satisfactorio o no), con trabajo satisfactorio pero temporal, o con un autoempleo satisfactorio.
- **En transición:** jóvenes sin empleo, empleados en un trabajo temporal no satisfactorio, con trabajo por cuenta propia pero con insatisfacción, o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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Desempleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



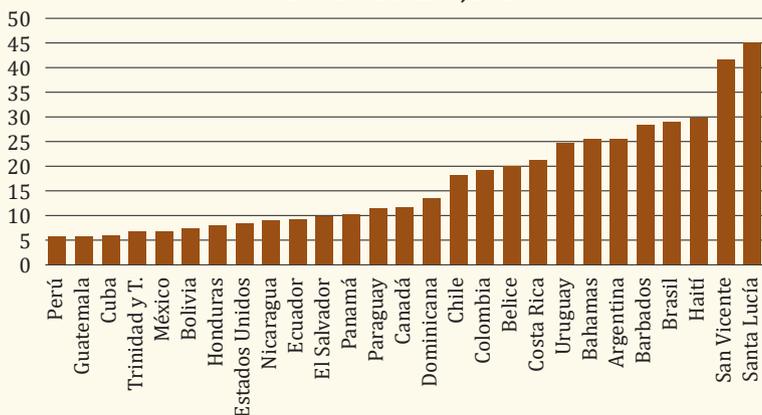
Fuente: OIT, cálculos basados en la encuesta 2017 de la OIT relativa a la juventud y el futuro del trabajo.

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

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

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

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



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

### Informalidad en el empleo juvenil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **La desocupación juvenil: los llamados ninis o NEET**

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

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

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

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

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

Dicha fórmula puede presentarse también de la siguiente forma:

- $NEET (\%) = ((\text{jóvenes desocupados} + \text{jóvenes fuera de la fuerza de trabajo}) - (\text{jóvenes desocupados en educación o formación} + \text{jóvenes fuera de la fuer-})) / \text{jóvenes} * 100$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

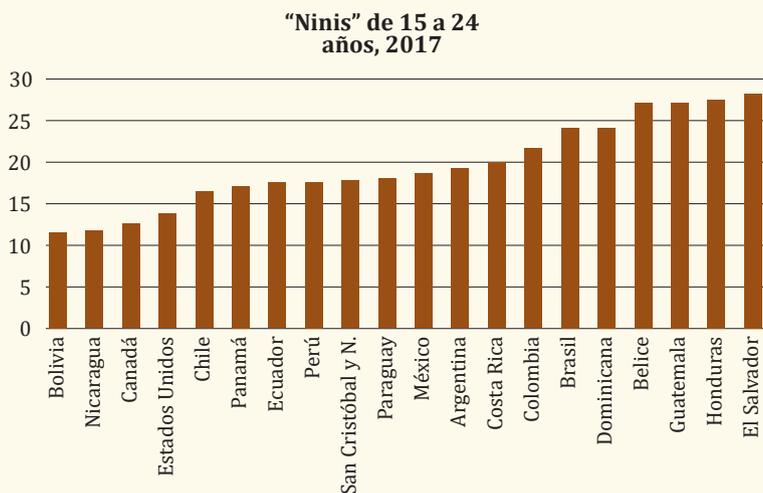
Del mismo modo, se distingue que en todos los países de la región, los hogares que tienen los ingresos más altos son aquellos en los que los jóvenes trabajan, con independencia de si estudian o no, lo cual significa que sus ingresos laborales son sustanciales para la economía familiar.

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

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

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

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



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

## Programas de subsidio para el empleo juvenil

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

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

Otra de las opciones que han puesto en práctica paí-

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

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

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

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

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

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

## Brasil

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

## Panamá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Argentina**

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

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

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

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

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

## Chile

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

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

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

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

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

## **Estados Unidos**

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

## México

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un trabajador por una actividad regulada cobra:

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

El empleador paga:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA JÓVENES

La seguridad social, comprendida dentro de un amplio esquema de derechos sociales, está en constante transformación, motivada por aspectos como la economía, la política y el desarrollo tecnológico, entre otros. No obstante, lo que no debe perderse de vista por ninguna política pública encaminada a garantizar la seguridad social, y especialmente dirigida a uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los jóvenes; es que debe ser concebida como un derecho humano de corte social y, por ende, parte importante del Estado social de derecho.

En ese sentido, siguiendo a Gerardo Pisarello,<sup>144</sup> una estrategia compleja de protección de los derechos sociales debería, posiblemente, comenzar por asumir la multiplicidad de ámbitos de socialización y conflicto en los que deben garantizarse, individual o colectivamente, las necesidades radicales de los y las más débiles. No solamente ubicando a los individuos como parte del mundo del trabajo y de la producción, sino también en aquellos ámbitos en que actúan como ciudadanos, consumidores, o simplemente como seres humanos.

Al respecto, como algunos organismos y organizaciones internacionales lo señalan, entre ellos la OIT y la

<sup>144</sup> Gerardo Pisarello, "Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales", *Revista Isonomía*, núm. 15, octubre de 2001, p. 92.

CEPAL, la seguridad social ha contribuido de forma relevante en la reducción de la pobreza, al menos en América Latina y el Caribe, en los últimos diez años; y aunque aún persisten brechas en su cobertura, un fraccionamiento, así como una estratificación de los sistemas, sigue constituyendo un elemento fundamental para la reducción de la desigualdad y un puente para el logro del bienestar de los Estados, muestra clara de la necesidad de considerar a la seguridad social en su expresión máxima de derecho humano social.

Sin embargo, son muchos los desafíos que aún existen en América en cuanto al acceso de la población joven a la seguridad social. La informalidad, el desempleo, la falta de cobertura sanitaria, el acceso a la educación, entre otros, son retos que en pleno siglo XXI no se han logrado superar.

En este sentido, si la seguridad social se concibe como el conjunto de instrumentos, instituciones, medios, derechos y obligaciones que han sido creados por el Estado, dirigidos a atender las necesidades sociales, para logro del libre desarrollo de la personalidad, así como la garantía de un nivel de vida adecuado, que permite alcanzar el bienestar y con ello la felicidad, se puede decir que los factores salud, educación y empleo resultan particularmente importantes, al conformar la columna vertebral de los procesos de desarrollo de un país, sobre los que las acciones por parte de las naciones se deben enfocar de manera primordial, cuando a bienestar juvenil nos referimos.

Así, a lo largo del presente estudio y a través de los planteamientos desarrollados en él, sobre las condiciones de acceso a la seguridad social a las que se enfrenta la juventud, hay ciertos retos para los Estados que integran la CISS, que se suman a las tareas ya emprendidas enfocadas a garantizar en mayor medida el bienestar de la juventud, al representar al menos un tercio de la población mundial, que a su vez se constituye como uno de los actores estraté-

gicos del desarrollo, cuya inclusión en las agendas sociales es uno de los desafíos más grandes en la actualidad.

Por ello, uno de los mecanismos con que las naciones cuentan para lograr atender el tema del acceso de la población joven a la seguridad social, lo constituyen las políticas y programas que respondan a las necesidades más urgentes de este grupo poblacional; las cuales podemos centrar justamente en el tema de la salud, la educación y el empleo.

No obstante, si los Estados buscan construir una política integral en materia de seguridad social para jóvenes, ésta se debe ajustar y comprender a los estándares mínimos de los derechos sociales, los cuales pueden resumirse en los siguientes puntos:<sup>145</sup>

- *Obligación de no regresividad.* Los Estados están obligados a garantizar los derechos sociales en los que se limiten las restricciones a éstos. En ese sentido, sólo serían admisibles aquellas restricciones capaces de superar un estricto escrutinio de razonabilidad, en observancia de los principios de compensación adecuada y prioridad de los sujetos más débiles.
- *Obligación de progresividad.* Atributo del legislador en el que se impone no sólo el deber de mantener el bienestar obtenido, sino además la obligación de promocionar su satisfacción progresiva y gradual.
- *Tutela estatal.* Si bien es una obligación del Estado el proporcionar los mecanismos que garanticen y proporcionen derechos sociales, el aumento de privatización de recursos y servicios, constituye un escenario complejo. No obstante, y sin entrar en el debate de si resulta positiva o no dicha privati-

<sup>145</sup> *Ibid.*, pp. 93-96.

zación, lo que debe mantenerse es la vigilancia del Estado en la prestación de los servicios y en la satisfacción de las necesidades de los individuos.

- *Máxima publicidad.* En lo que respecta a los derechos sociales, corresponde al legislador y a la administración pública la obligación de probar e informar la manera en que se cumple con los derechos sociales.
- *Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.* Es deber del legislador y de las autoridades administrativas, prever mecanismos mediante los cuales se pueda exigir el acceso, participación y garantía de los derechos sociales. Asimismo, para el caso de incumplimiento, los individuos deben gozar de mecanismos para solicitar la intervención del sector jurisdiccional, quienes tendrán el gran reto de garantizar los derechos sociales, desde un enfoque de derechos humanos.<sup>146</sup>
- *Vida digna y bienestar.* Al constituir derechos presenciales, los derechos sociales deben privilegiar el mayor beneficio a la población, buscando satisfacer las necesidades de los individuos, tomando en consideración la noción de vida digna, elemental en el estudio de los derechos humanos.

Asimismo, los elementos fundamentales que deben ser tomados en cuenta para tratar la problemática en concreto, pueden esbozarse de forma general en un sistema integrado de atención a la población joven que incluya

<sup>146</sup> Al respecto, véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de los derechos humanos*, México, UNAM-CNDH, 2017.

- El principio de universalización de los servicios sociales (educación, salud, empleo)
- La amplitud de la inversión en ellos, con atención especial a los grupos más excluidos dentro del sector juvenil
- La atención sistemática e integral de este grupo poblacional a través de la solidaridad internacional y las economías inclusivas
- Un enfoque de género
- Inversión en formación dirigida a erradicar el desempleo
- Posibilidad de capacitación y formación
- Inclusión de protección social para trabajadores informales y la adaptabilidad de los mecanismos de seguridad social en todas las modalidades de empleo juvenil, así como en el caso de jóvenes desempleados o sin ocupación
- Trayectoria escuela-trabajo
- Binomio educación-empleo
- Enfoque diverso no centralizado únicamente en contribuciones

Lo anterior sin duda nos invita a considerar de forma específica y más detallada, una serie de componentes que cualquier programa o política enfocado a la juventud debiera tener en cuenta, con base en los puntos fundamentales señalados.

- **Factores demográficos como la fecundidad, la mortalidad y la migración.** Sobre todo en una población que se encuentra especialmente a la deriva de los procesos migratorios, además de que en la etapa juvenil hay una incidencia de conductas riesgosas, como el embarazo en adolescentes, las pandillas juveniles, así como los diversos actos de violencia.

- **Cambio de enfoque hacia una dimensión más amplia de lo que implica la salud juvenil.** Por lo regular, el enfoque se ha dirigido a cubrir los rubros de la salud sexual o reproductiva, sin tomar en cuenta que existe una dimensión más amplia (salud mental, emocional, psicosocial, etcétera).
- **Reconocimiento de la existencia de un perfil de morbimortalidad juvenil.** A pesar de que las probabilidades de enfermar gravemente o morir son bajas para los jóvenes, sí hay un perfil de morbimortalidad en la juventud, que tiene su origen en la mayor prevalencia de accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, actividades riesgosas, etcétera.
- **Sistema integrado de atención en los servicios de salud para la juventud.** La población joven vive un contraste entre la buena salud y los riesgos sanitarios que no le son cubiertos o lo son sólo parcialmente, además de que muchas políticas públicas se dirigen a la niñez y en algunos casos a la adolescencia, sin que se sostengan en la juventud.
- **Inversión en la salud de la juventud.** Lo cual resulta favorable y puede representar un verdadero crecimiento económico, ya que la juventud se integra constantemente a la fuerza de trabajo, y por lo regular se enfrenta a la deficiencia y falta de respuestas integrales de sus necesidades sanitarias.
- **Necesidad de información estratégica sobre la salud juvenil.** Hay una falta de datos y de sistematización de la información sobre esta franja poblacional, en donde por lo general no hay separación por edades y sexo, dificultando el análisis y los estudios comparativos que contribuyen a diagnosticar problemas sanitarios.
- **Cambio de paradigma sobre el riesgo sanitario juvenil.** Debe tomarse en cuenta que la exclusión

de los jóvenes en el campo de la salud, así como su limitado acceso a servicios sanitarios, puede estar asociado a la creencia de que su riesgo a enfermarse es bajo, lo cual se ha comprobado como erróneo, por lo que es preciso cambiar dicha visión.

- **Universalización de servicios sociales.** Se debe persistir al respecto, pues aun cuando ha habido un esfuerzo por parte de los gobiernos, a través de políticas y programas sociales para lograr la extensión en mayor medida de la protección social, ésta no se ha alcanzado en muchos países de América, sobre todo en los países en desarrollo, debido a múltiples factores presupuestales principalmente, pero también fiscales, macroeconómicos, laborales, productivos. Sobre todo se requieren opciones efectivas sobre el lugar que debe ocupar el componente no contributivo de la protección social.
- **Amplitud en la inversión en educación con especial atención a grupos excluidos.** Como se ha señalado en este estudio, la educación es uno de los factores más importantes del crecimiento económico, que contribuye a los fines sociales como la sanidad y la cohesión social. Sin embargo, la inversión en ella debe ser aplicada en primer lugar a aquellos sectores más desfavorecidos (mujeres, indígenas, personas discapacitadas), con el objeto de que haya posibilidad de movilidad social y no se refuerce el ciclo de pobreza generacional.
- **Alianza nacional educación-formación y empleo.** Hay una necesidad de articular las políticas con distintos ámbitos y no sólo centrarlas a un rubro específico, pues si se entrelazan, éstas pueden cumplir con varios objetivos a la vez.
- **Descentralización de servicios educativos.** Con el objeto de facilitar el acceso a la educación en zonas alejadas e inaccesibles, en donde se pueden aplicar

programas tales como la educación a distancia, que facilite la cobertura y promueva la inclusión.

- **Implementación de métodos de enseñanza más recientes.** Ante las nuevas tecnologías y las demandas del mundo laboral, se requiere que los jóvenes cuenten con herramientas que les permitan enfrentarse a un mundo constantemente cambiante.
- **Solidaridad internacional con apoyo técnico y financiero.** En virtud de que las alianzas entre Estados facilitan e impulsan las mejoras, debido al apoyo que pueden brindarse, al intercambio de experiencias y a la generación de espacios comunes y estratégicos que sirvan como guía para otros.
- **Erradicación del analfabetismo.** Tal como se analizó en el presente estudio, una de las experiencias exitosas en los países de América del Norte y Europa es que consiguieron superar los principales problemas de la educación infantil, primaria y secundaria, erradicando el analfabetismo e invirtiendo en la formación del profesorado.
- **Conciliación entre la escuela y el trabajo.** Debido a que, por lo regular, en los países en desarrollo las jornadas laborales son largas y agotadoras, y no permiten la conclusión de estudios, obligando a los jóvenes a abandonar el sistema educativo, limitando la posibilidad de una estructura social móvil.
- **Esfuerzo decidido por elevar el capital humano.** A través del establecimiento de economías más inclusivas, en donde la juventud tenga oportunidades educativas y de formación profesional y laboral, lo cual no sólo es favorable para ellos, sino también para el desarrollo económico, la cohesión social y el bienestar general.
- **Cartografía que establezca las capacidades de determinados grupos juveniles.** Puede ayudar a la implementación de programas juveniles que

aprovechen y sigan desarrollando capacidades e incluso las maximicen.

- **Importancia del enfoque binomio educación-empleo para el desarrollo social de la juventud.** Al ser una de las bases para impulsar el desarrollo, y porque se presenta como el tránsito de la vida dependiente a la autónoma, por lo que se requiere de políticas que promuevan dicha autonomía, así como la protección de las complejidades a las que se enfrenta la juventud.
- **Especial atención en la trayectoria escuela-trabajo.** Sobre todo en aquellos jóvenes que viven situaciones complejas, como la pobreza, la marginación, la discriminación, por formar parte de grupos especialmente vulnerables (mujeres, indígenas), tratando de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.
- **Aprovechamiento del talento, ideas y energía juveniles.** Ya que la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo ha tenido una disminución en los últimos veinte años, según estimación del OIJ (2018), debido a la baja calidad del empleo; por lo que su talento, ideas y energía juveniles pueden ser reencaminadas a ingresar al mercado laboral, y su educación y desarrollo de habilidades pueden incluso aportar al desarrollo empresarial, siempre que las condiciones laborales sean óptimas.
- **Enfoque de género.** Tal como se analizó, en América Latina y el Caribe sigue habiendo una división sexual de los roles tanto en la escuela como en el trabajo y en la vida doméstica y social, por lo que se requiere de políticas que apunten a aminorar las brechas de desigualdad.
- **Necesidad de cambio de los sistemas de autoridad centrados generalmente en los adultos.** Pues a pesar del elevado porcentaje de la población joven, los sistemas de autoridad se siguen basando

en la edad. Además de que la mayor parte de las políticas públicas, los valores y las normas tienen como centro a los adultos, sin tomar en cuenta la opinión, vivencias y perspectivas juveniles.

- **Monitoreo y evaluación de resultados de programas y políticas.** Se requiere su seguimiento para saber cuáles han sido las debilidades y fortalezas, con el objeto de que haya continuidad en ellas, y en caso de que no tengan buenos resultados, modificarlas.
- **Visión a nivel nacional y regional.** Con el objeto de llegar a todos los lugares de los Estados que integran la CISS, además de reconocer que hay una gran heterogeneidad en la población joven, y a pesar de que las políticas nacionales han tenido un gran empuje, se necesita mirar hacia aquellos grupos tradicionalmente ignorados o alejados.
- **Inclusión de la juventud en los procesos de desarrollo.** Como lo señala la *Estrategia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la juventud 2014-2017*, los jóvenes que viven en países en desarrollo se enfrentan con mayor regularidad a desafíos como el acceso limitado y desigual a los recursos, a la educación, a los servicios de salud, a la formación y al empleo, así como a oportunidades políticas, económicas y sociales, quedando fuera de los procesos de toma de decisiones.
- **Aprovechamiento del bono demográfico.** Como se analizó, varios países muestran un “abultamiento juvenil” que representa un tercio de la población, lo que significa que hay un bono demográfico que simboliza un gran potencial que contribuye al crecimiento económico y al bienestar social.
- **Visualización de los jóvenes como los próximos actores políticos de las naciones.** Al constituir una pieza clave del progreso social con indepen-

dencia de que constituyen una parte importante de los recursos humanos calificados de un país que en un futuro podrán guiar las acciones políticas, económicas y sociales de las naciones.

- **Enfoque con especial atención a los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030.** Tal como se ha sostenido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las nuevas generaciones para poder enfrentar la vida deben tener acceso a oportunidades de forma equitativa, con el objeto de alcanzar un desarrollo y bienestar juvenil, por lo que los gobiernos deben centrarse especialmente en la alfabetización, creación de empleos de calidad, inserción laboral, así como en la disminución del desempleo juvenil.
- **Creación de puentes que permitan la influencia y participación política juvenil.** De acuerdo al *Global Youth Development Index and Report 2016*, la población joven se encuentra en su punto más elevado, al formar parte de Generación de la esperanza, que puede lograr contribuir a un futuro saludable, próspero y feliz. Lo cierto es que se ve afectada por el desempleo y el acceso desigual a la salud, a la educación, así como a la falta de influencia y participación política. Por ello, los gobiernos deben generar las condiciones adecuadas que permitan que los jóvenes puedan ser actores y no sólo espectadores del cambio social.
- **Aprovechamiento de la tecnología para crear vínculos con la juventud.** Puesto que la participación joven está disminuyendo a causa de la insatisfacción y frustración de sus aspiraciones, el activismo digital, así como la comunicación de ideas a través de medios virtuales, pueden ser utilizados para acercarse a la juventud.

- **Hiperfocalización como elemento indispensable.** Un ejemplo exitoso lo constituye Uruguay, que puso en marcha programas dirigidos a poblaciones específicas, sobre todo después de su llamada “reforma social”, fijando las bases de la existencia de ciertos atributos de las personas con una mayor probabilidad de vulnerabilidad basada en el ciclo de vida, en el género, en una discapacidad o en la etnia o raza, lo cual dio paso a un proceso de hiperfocalización. Además de que fueron incluidos algunos rubros que debían ser priorizados: la precariedad laboral, el abuso, la violencia, la deserción escolar, la situación de calle, etcétera.
- **Conducción por parte del Estado.** Bajo la premisa de que no puede ser el mercado quien garantice la universalidad, la justicia social y la accesibilidad a los programas y políticas, sino que deben ser los Estados quienes lleven a cabo tanto la recaudación como la conducción y acceso a ellos.
- **Participación social.** Es decir, que haya una organización a través de agrupaciones de jóvenes que estén dispuestos a participar en las políticas sociales en sus tres fases, esto es, en el diseño, la ejecución y la toma de decisiones, con el objeto de que sean adaptadas a las necesidades, monitoreadas y evaluadas precisamente por sus destinatarios.
- **Incremento presupuestal.** Ya que a través del aumento de recursos puede haber una mayor extensión, permanencia y operatividad de los programas dirigidos a la población joven, y con ello cubrir sus necesidades de manera óptima.
- **Aumento de regímenes de seguridad del ingreso, que se centren en la juventud.** Debido a que son pocos los regímenes de seguridad del ingreso centrados en esta franja poblacional, a pesar de que

quienes la integran tienen tres veces más probabilidad de estar desempleados que los adultos, y en el caso de que haya disponibilidad para los jóvenes, por lo general se requiere de pagos contributivos, obstaculizando sus trayectorias profesionales cortas o a veces inexistentes, lo que se suma al hecho de que esta población tiene elevadas tasas de empleo vulnerable, y por lo general en la economía informal.

- **Enfoque no únicamente dirigido a la obtención de empleo, sino a la permanencia en él.** En virtud de que la obtención de empleo no es la barrera más difícil, sino la permanencia en él, por lo que la trayectoria laboral juvenil está marcada por una gran inestabilidad y una alta rotación laboral.
- **La problemática de la deserción escolar, entendida desde sus verdaderas causas.** Tal como lo revela el estudio *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2018), se ha creído erróneamente que la deserción escolar se debe a la falta de motivación de los jóvenes; sin embargo, dicho estudio revela que es una respuesta adaptativa a factores externos y no un reflejo de falta de motivación o de desinformación respecto de la importancia de la educación, pues rara vez los jóvenes conciben su salida del sistema educativo como permanente. Las principales barreras son la discriminación por ser jóvenes o por provenir de barrios de ingresos bajos, falta de contactos, dificultades para conciliar estudios o labores domésticas con jornadas laborales largas y agotadoras, además de la necesidad de ingresos presentes.
- **No centralización en contribuciones.** Lo cual permite la inclusión de aquellos jóvenes que debido a las políticas gubernamentales de impuestos y

burocracia, así como a la dinámica del mercado interno, están limitados para lograr su inclusión a la protección social y un bienestar juvenil.

- **Tutorías integrales enfocadas no sólo a aspectos laborales y económicos, sino también psicológicos.** Un ejemplo claro de esto es el caso neozelandés, en el que a través de programas de tutorías hay un acompañamiento de los jóvenes en alguna situación problemática, donde se les brinda apoyo no sólo en cuestiones económicas y laborales, sino también en el plano de la salud mental.
- **Compromiso por parte de los Estados, en acciones enfocadas a la inversión en formación para disminuir el desempleo juvenil.** Tal como la Organización Internacional de Empleadores (OIE) lo señala, sobre todo los países en desarrollo tienen un alto índice de desempleo en su población juvenil, producto de la falta de inversión en la formación, además de la falta de compromiso por parte de los poderes públicos.
- **Inclusión del binomio trabajo juvenil-informalidad.** Ya que la juventud y la informalidad guardan una estrecha relación, al menos en América Latina y el Caribe, al tener aquella mayor dificultad que otros grupos de edad para encontrar un empleo formal estable. Según datos del BID (2016), el 64 % de los jóvenes de 15 a 29 años cuentan con trabajos informales, al trabajar sin protección alguna frente a contingencias y riesgos laborales, motivo por el cual se requiere de un especial enfoque en este grupo poblacional.
- **Regulaciones que promuevan el diseño de programas y políticas sociales, enfocados en empleo para jóvenes.** A través de la legislación se puede lograr la intervención sobre la oferta y la

demanda laboral para impulsar la contratación en puestos formales, en donde por medio de estímulos a la demanda, o de subsidios en la contratación, así como contratos temporales y capacitación, se puede incidir en la mejora de las condiciones del trabajo juvenil.

- **Capacitación y formación.** Los cuales pueden estar dirigidos a elevar la oferta laboral, la formación de oficios, la obtención de experiencia mediante el trabajo, además de permitir la finalización de estudios obligatorios.
- **Protección social para trabajadores informales.** Sobre todo en la población juvenil especialmente vulnerable, con el fin de la extensión de prestaciones de salud, logrando su inclusión en seguros sociales.
- **Acceso al primer empleo desde el marco del trabajo decente. De la flexibilidad a la flexiseguridad laboral.** Opciones que han puesto en práctica países de la región de América Latina y el Caribe, a través de la llamada Ley de Primer Empleo, con el fin de mejorar las oportunidades de trabajo, como herramientas de política que buscan motivar a los empresarios a contratar a los jóvenes, para que tengan la oportunidad de incorporarse al mercado laboral y accedan a un primer empleo de calidad.
- **Revisión y evaluación de efectos de los programas y políticas.** Con el fin de determinar su continuidad, y resaltando que las políticas no deben circunscribirse a los programas sino a las evidencias que los mismos arrojen.
- **Tasa de desocupación (ninis o NEET), como elemento a tomar en cuenta.** Debido a la utilidad que tiene tal indicador, respecto al mercado laboral, la tasa de jóvenes NEET fue incluida a la lista de indi-

cadres mundiales que fueron propuestos para medir el progreso hacia la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, de acuerdo al Objetivo Número 8, correspondiente a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos.

- **Especial atención a las nuevas formas de empleo, como es el caso del trabajo juvenil mediante plataformas digitales.** La tecnología ha revolucionado el mundo del trabajo y las plataformas digitales han tenido un fuerte impacto especialmente en las generaciones jóvenes, al representar una opción más para incorporarse al sector productivo, ante la falta de oportunidades laborales reales; sin embargo, han generado procesos de precarización laboral.
- **Adaptabilidad de los mecanismos de seguridad social en todas las modalidades de empleo juvenil.** Si bien la actividad a través de plataformas digitales se ha presentado como un caso de dificultad al momento de calificarse como trabajo o no, ello no implica que quienes acuden al uso de esas herramientas no cuenten con beneficios como en cualquier otra actividad remunerada, pues deben estar protegidos ante cualquier riesgo y contar con todos los servicios sociales, de lo contrario, sus derechos estarían siendo vulnerados.
- **Aplicación de políticas fiscales justas a las empresas propietarias de plataformas digitales.** A fin de que haya una transferencia de beneficios a los trabajadores de estas nuevas herramientas tecnológicas, lo cual permite financiar fondos favorables para la población joven, sin la necesidad de calificar su actividad o trabajo como formal o informal.

- **Aportaciones de seguridad social por parte de los propietarios de plataformas digitales.** Tal como ya se ha pronunciado la CISS al menos para el caso de México, es necesario que dichas empresas otorguen seguridad social a los trabajadores, por medio de la regulación del caso específico, o a través de políticas públicas, con el objeto de que puedan acceder a los derechos sociales que les corresponden.
- **Garantía laboral universal como instrumento para responder a los desafíos actuales.** En concordancia con el mandato de la OIT sobre la universalidad, en el que los Estados deben ampliar el alcance e inclusión de todos aquellos que históricamente han permanecido excluidos del trabajo decente y la justicia social, con mayor énfasis en quienes cuentan con trabajos no convencionales o informales.

## REFERENCIAS

- Alaimo, Verónica, *et al.*, *Empleos para crecer*, BID, Washington, D. C., 2015.
- Ameglio, Eduardo J., “El derecho de la seguridad social. ¿Función pública o privatización?”, en Patricia Kurczyn Villalobos (coord.), *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, IJ-UNAM, México, 2006.
- Andrews, Emily, *et al.*, *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*, Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente, Washington, D.C., 2006.
- AISS, *Informe sobre los 10 desafíos mundiales para la seguridad social en las Américas*, Ginebra, 2017.
- Bacchetta, Marc, *et al.*, *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, OIT/OMC, Ginebra, 2009.
- Banco Mundial, *UHC Service Coverage Index*. Disponible en <https://datacatalog.worldbank.org/uhc-service-coverage-index>
- Benavides, Fernando G., “Salud Pública y Seguridad Social, dos componentes básicos del estado de bienestar”, *Gaceta Sanitaria*, vol. 25, marzo-abril de Barcelona, 2011.
- Berg, Janine, *et al.*, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, OIT, Ginebra, 2019.
- Bermúdez Alarcón, Katherine, “¿Cómo debe responder el derecho del trabajo al trabajo del futuro?”, en Alfonso Bouzas Ortiz, *Perspectivas del trabajo en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2010.

- Blanco, Raúl *et al.*, “La industria 4.0: El estado de la cuestión”, *Economía Industrial*, núm. 406, Madrid, 2017.
- Bowlby, Sophie *et al.*, “El lugar del trabajo”, *Jóvenes. Revista de Estudios sobre Juventud*, año 4, núm. 12, México, 2000.
- Canales, Alejandro I., *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Porrúa, Ciudad de México, 2016.
- Cecchini, Simone, y Milena Lavigne, *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 78, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13: El Derecho a la Educación*, aprobada el 10 de diciembre, ONU, Ginebra, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Observación general N° 18: El Derecho al Trabajo*, aprobada el 24 de noviembre, ONU, Ginebra, 2005.
- CEPAL/ONU/OIT, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*, Santiago de Chile, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*, Santiago de Chile, 2015.
- CISS, “Un Manifiesto por el Bienestar”, *Gaceta Interamericana para el Bienestar*, núm. 1, marzo de 2019. Disponible en [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Gaceta\\_1\\_final.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Gaceta_1_final.pdf).
- De la Garza, Enrique, “La centralidad del trabajo en el siglo XXI”, *Maquila, Revista del Grupo de Estudios Interdisciplinarios del Trabajo*, año 1, núm. 1, Chile, GEIT, 2015.
- Fernández Avilés, José Antonio, *et al.*, *El trabajo en la economía colaborativa y la prevención de riesgos laborales. Guía de estudio*, Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente, madrid, 2018.

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*, UNAM/CNDH, Ciudad de México, 2017.
- García, Héctor Omar, “La prestación personal de servicios organizados por plataformas digitales, observada desde el derecho del trabajo (con especial referencia al transporte de personas y el envío de comidas a domicilio)”, Instituto de Derecho Social y del Trabajo, Buenos Aires, 2019.
- Global Youth Development Index and Report 2016*, The Commonwealth Secretariat, Londres, 2016.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, “Jóvenes Construyendo el Futuro en números”. Disponible en <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/>
- Lampert, Ernâni, “Educación: visión panorámica mundial y perspectivas para el siglo XXI”, *Perfiles Educativos*, núm. 101, vol. 25, México, 2003.
- Diario Oficial de la Federación* (México), “Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, 28 de junio de 2019. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019).
- Madariaga, Javier *et al.*, *Economía de plataformas y empleo. ¿Cómo es trabajar para una APP en Argentina?*, Buenos Aires, CIPPEC/BID/OIT, 2019.
- Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, Porrúa, Ciudad de México, 2013.
- Milanesi, Alejandro, *et al.*, “La construcción de la protección social en Uruguay: desafíos y horizontes”, *Revista Mercosur de políticas sociales*, vol. II, Montevideo, 2018.
- Ministry of Social Development, *Annual Report 2017/2018*, vol. I, Wellington, 2018.

- Moctezuma Navarro, David *et al.*, “Hacia un nuevo modelo de seguridad social”, *Economía UNAM*, núm. 20, vol. VII, Ciudad de México, 2010.
- Novella, Rafael, *et al.*, *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, BID, Ciudad de México, 2018.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo núm. 21, ONU, Ginebra, 2015.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, *Emprendimiento juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*, Madrid, Departamento de Comunicación, Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, 2018.
- OIT, *Barreras para el acceso de los jóvenes al trabajo decente y desafíos para las políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo, 2016.
- , *Global Employment Trends for Youth: Paths to a better working future*, Geneva, OIT, 2017.
- , *Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, 2015.
- , *Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.
- , *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad, Medición de la Economía Informal*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.
- , *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.

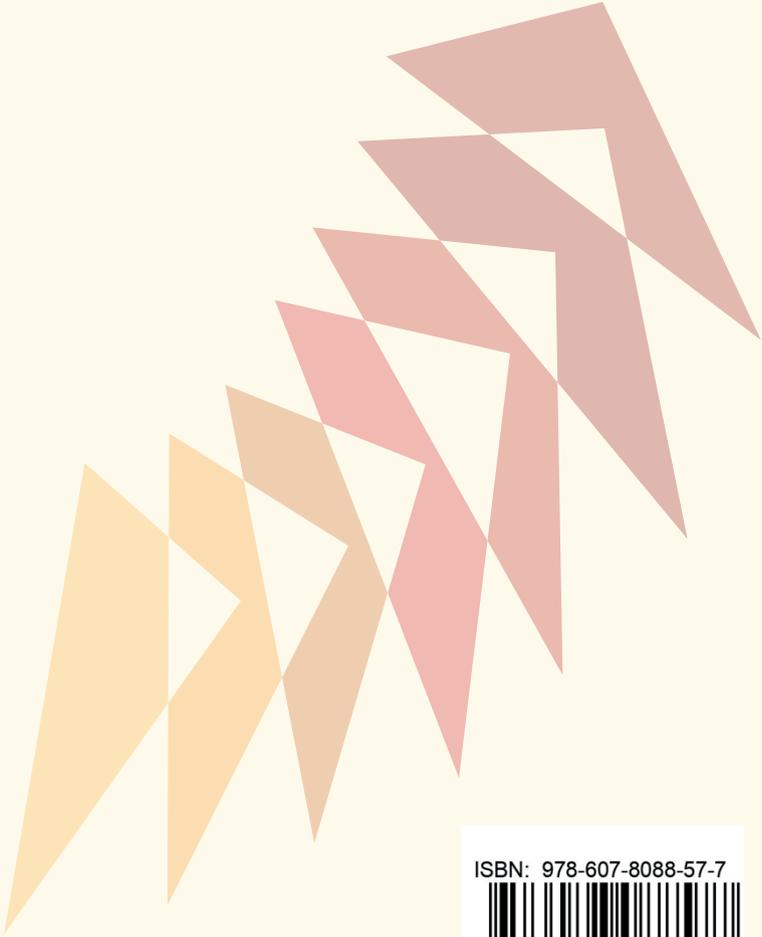
- \_\_\_\_\_, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Panorama laboral 2017, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Ginebra, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Panorama laboral 2018, América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2018*, Ginebra, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, Ginebra, 2019.
- \_\_\_\_\_, *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal n.º 204*, aprobada el 1 de junio de 2015, Ginebra, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial, Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*, documento de consulta, Temas de protección social, Departamento de Seguridad Social, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Recomendación sobre los pisos de protección social 2012 (núm. 202)*, Conferencia Internacional del Trabajo 108ª Reunión, Ginebra, 2019.
- OMS, "Cobertura Sanitaria Universal". Disponible en [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))
- Oxfam, "Jóvenes y desigualdad. Es tiempo de apoyar a los jóvenes como actores de su propio futuro", *Boletín informativo de Oxfam*, 12 de agosto de 2016. Disponible en [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-youth-inequality-global-120816-es.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-youth-inequality-global-120816-es.pdf)

- Pérez Islas, José Antonio, y Maritza Urteaga, “Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo”, en Enrique Pieeck (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2001.
- Pisarello, Gerardo, “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales”, *Revista Isonomía*, núm. 15, octubre de 2001.
- Raso Delgue, Juan, “La empresa virtual, nuevos retos para el Derecho del Trabajo”, *Revista Electrónica Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 1, vol. V, IJ-UNAM, 2017.
- Rodríguez, Ernesto, *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*, documento de trabajo, VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe-Unesco, El Salvador, 2011.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, y Marcelo Pablo Ernesto Richter, *Derecho de la seguridad social. Bases, principios, jurisprudencia y normatividad aplicable en Guatemala*, Serviprensa, S. A., Guatemala, 2013.
- Sánchez-Belmont, Mariela, Miguel Ramírez y Frida Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.
- Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, México, IJ-UNAM, 2006.
- , “Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifuncionales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2014.

- Sandoval Hernández, Sergio, “La seguridad social en el mundo contemporáneo”, *Boletín de Información Jurídica del IMSS*, núm. 21, Ciudad de México, 1976.
- Sepúlveda, Magdalena, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales, CEPAL-Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2014.
- Segundo Foro Nacional de Juventud: “Trabajo y empleo juvenil”, Documento de sistematización, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/OIJ/Oficina para Países Andinos de la OIT, Panamá, 2017.
- Segundo Foro Nacional de Juventud: “Trabajo y empleo juvenil”, documento de sistematización, Buenos Aires, Secretaría de Juventud de Argentina-OIJ-Oficina para Países Andinos de la OIT, 2017.
- Todoí Signes, Adrián, “El futuro del trabajo: nuevos indicios de laboralidad aplicables a empresas digitales”, *Revista de Treball, Economia I Societat*, núm. 92, 2019.
- Todoí Signes, Adrián, “El impacto de la ‘uber economy’ en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo”, *Revista Ius Labor*, núm. 3, Madrid, 2015.
- Trucco, Daniela, y Heidi Ullman (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, núm. 137 (LC/G.2647-P), CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- Unesco, *Estrategia de educación de la Unesco 2014-2021*, París, 2015.
- Zavala Gamboa, Oscar, “El poder del empleador como elemento distintivo de la relación laboral”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, núm. 3, vol. 2, Roma, 2014.
- Ziccardi, Alicia, “Las ciudades y la cuestión social”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciuda-*

*danía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Zoido, Pablo, "El gasto público en educación en América Latina: ¿da resultado?", *Percepciones*, núm. 80, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.



ISBN: 978-607-8088-57-7



9 786078 088577