

# Informe

## Legislaciones y Programas en Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social para jóvenes en Iberoamérica





**Para cualquier consulta, póngase en contacto con la secretaría general de OISS:**

Teléfono: (34) 91 561 17 47 / 91 561 19 55

Direcciones corporativas de contacto: [www.observatorioeess.org](http://www.observatorioeess.org)

Secretaría general: [sec.general@oiss.org](mailto:sec.general@oiss.org)

La responsabilidad de las opiniones expresadas en la obra incumbe exclusivamente a sus autores/ras y su publicación, en ningún caso, puede considerarse como reflejo de la opinión del Observatorio Iberoamericano de Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social, ni de las organizaciones/instituciones que le impulsan.

**Autor:**

Alonso Escamilla Ornelas

Biderbost, Boscan & Rochin (BB&R)

Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

**Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, diciembre de 2019.**

## **Prólogo**

Con la puesta en marcha del Observatorio de Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social para jóvenes en Iberoamérica, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), como depositarios del encargo de la IX Conferencia Iberoamericana de ministros y ministras de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, han puesto sus esfuerzos en estudiar la situación de la juventud iberoamericana desde la perspectiva de los tres ejes del Observatorio, (empleo, emprendimiento y la seguridad social), para lo que se ha planteado como elemento cardinal, identificar y analizar las diversas legislaciones y programas dirigidos a jóvenes en los 22 países iberoamericanos.

Este informe permite obtener un panorama general de las políticas públicas y las acciones que han desarrollado los gobiernos, así como también, identificar en cada uno de ellos el interés y las estrategias de trabajo en procura de brindar mejores escenarios de desarrollo y oportunidades para la juventud de la región, igualmente, realiza un análisis de las legislaciones y programas con énfasis en sus características más relevantes.

Por otra parte, evidencia el compromiso de los países Iberoamericanos por la implementación de políticas públicas en procura de una protección social universal, sin embargo, en la actualidad los índices de desempleo juvenil continúan siendo altos, lo que hace necesario fortalecer las acciones adelantadas en este sentido y generar más escenarios de innovación e intercambio de experiencias para aportar a la construcción de políticas públicas con enfoque de jóvenes.

Para 2016 el 20% de la fuerza laboral de las personas jóvenes era emprendedora, esta es una cifra significativa que demanda una especial atención, y el impulso a la implementación de prácticas innovadoras que permitan mitigar la vulnerabilidad a que está expuesta la juventud de nuestra región al momento de acceder a la vida laboral.

Es preciso agradecer el apoyo recibido a esta iniciativa por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), labor enmarcada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que pretende ser de utilidad e impacto positivo sobre las políticas públicas para los jóvenes de Iberoamérica.

Gina Magnolia Riaño Barón  
Secretaría General  
Organización Iberoamericana de Seguridad Social



## Presentación

Entrando en la segunda década del siglo XXI, es claro que los cambios veloces que está viviendo el mundo del trabajo; relacionados con la revolución digital, el cambio climático y los movimientos demográficos, entre otros aspectos, tienen impactos profundos en el acceso de las y los jóvenes al empleo, en sus posibilidades de emprendimiento y en su participación en los sistemas de protección social. En Iberoamérica esta situación cobra especial relevancia, si se tiene en cuenta que a la incertidumbre que produce el futuro del trabajo se suman una tasa de desocupación juvenil que triplica la de las personas adultas y altos grados de informalidad que afectan de manera especial a las y los jóvenes, acrecentando su vulnerabilidad y afectando el desarrollo sostenible de la región.

Reconociendo los desafíos y las oportunidades que este contexto traza, la necesidad de fortalecer marcos de protección que se traduzcan en políticas públicas garantes de los derechos de las personas jóvenes y la importancia de potenciar los impactos y alcances de las iniciativas que ya se han puesto en marcha en la región, aprendiendo de sus experiencias, el Observatorio Iberoamericano de Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social Juvenil presenta este *“Informe sobre legislaciones y programas de empleo, emprendimiento y seguridad social en Iberoamérica”*, en colaboración con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

El objetivo de este Informe es brindar un panorama por país de las legislaciones, políticas y programas que los gobiernos iberoamericanos han desarrollado en los últimos años para promover el empleo decente, el emprendimiento y la seguridad social en sus territorios, haciendo énfasis en la forma como han sido incluidas las personas jóvenes y en sus principales aprendizajes y resultados. Asimismo, integra información contextual que permite visibilizar la pertinencia de las medidas adoptadas y perfilar sus impactos, a la que se suman insumos analíticos brindados por personas expertas en estas materias. De este modo, el Informe se presenta como un referente de consulta general y como base para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los países de la región.

Para nuestro Organismo este Informe también muestra la importancia de visibilizar y valorar el esfuerzo de los gobiernos por atender efectivamente las necesidades de la ciudadanía, especialmente de las y los jóvenes; de resaltar los logros obtenidos y también los vacíos e incluso los retrocesos vividos; y, especialmente, de comprender las particularidades y las dinámicas de cada contexto al momento de generar recomendaciones legislativas y de política pública.

Porque, aunque los desafíos que enfrentamos para garantizar la participación plena de las personas jóvenes en el mundo del trabajo son numerosos, diversos y complejos, no partimos de cero y podemos aprender del camino andado. Porque al sentido de urgencia que trazan los cambios veloces que vive el mundo actual podemos responder con procesos de largo aliento que cuiden lo ganado y sumen nuevas propuestas para seguir avanzando. Y porque una mirada contextualizada es fundamental para lograr que las acciones que implementamos impacten a quienes deben impactar y aporten realmente a un desarrollo sostenible, inclusivo y justo en el que ninguna persona joven sea dejada atrás.

Esperamos que este Informe les sea útil y que el conocimiento que aquí compartimos pueda traducirse en medidas que respondan con pertinencia y efectividad a las necesidades e intereses de las personas jóvenes, afirmando su participación plena en tres campos que son fundamentales para su bienestar presente y futuro. Este es el compromiso de nuestro Organismo con las y los jóvenes, y estamos seguros de que contamos con ustedes para lograrlo.

Max Trejo Cervantes  
Secretario General  
Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica

# ÍNDICE

|                      |     |
|----------------------|-----|
| Introducción         | 8   |
| Argentina            | 11  |
| Bolivia              | 27  |
| Brasil               | 44  |
| Chile                | 60  |
| Colombia             | 76  |
| Costa Rica           | 91  |
| Cuba                 | 105 |
| Ecuador              | 119 |
| El Salvador          | 132 |
| España               | 146 |
| Guatemala            | 163 |
| Honduras             | 178 |
| México               | 193 |
| Nicaragua            | 209 |
| Panamá               | 223 |
| Paraguay             | 236 |
| Perú                 | 248 |
| Portugal             | 260 |
| República Dominicana | 274 |
| Uruguay              | 287 |
| Venezuela            | 299 |

## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### A. INTRODUCCIÓN

En el marco de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), con el apoyo de la SEGIB y del Secretariado Ejecutivo Virtual, fueron encargadas de crear **un observatorio para el empleo, el emprendimiento y la seguridad social de las personas jóvenes en Iberoamérica**.

Este Informe, por consecuencia, nace a partir de la consultoría **“Observatorio Iberoamericano de Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social”** promovido justamente por la OISS y la OIJ. De esta manera, el presente documento tiene por objeto el **brindar un panorama general sobre las legislaciones y programas que los Gobiernos Iberoamericanos han puesto en marcha en los últimos años** para promover el empleo, el emprendimiento y la seguridad social en sus territorios, especialmente entre su población joven.

Por esta razón, el Informe también busca ser una **herramienta de referencia** para la X Conferencia iberoamericana de Ministros/as de Trabajo y Seguridad Social. En esta línea, se decidió que el documento estuviera dividido por cada uno de los países que conforman Iberoamérica. De cara a que en cada nación hubiera una subdivisión en función de las tres temáticas de esta consultoría: empleo, emprendimiento y seguridad social.

Además, **se espera que este Informe sea un insumo más del futuro Observatorio Iberoamericano**. Ya que, como cabe recordar, esta iniciativa busca ser un mecanismo para la consecución de los siguientes objetivos:

- Promover la **participación e intercambio de buenas prácticas** de los países iberoamericanos, especialmente de los Organismos Oficiales de Juventud, los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social e instituciones afines.
- Consolidar un **espacio de referencia regional**, fundamentado en los principios de la innovación y la interconexión, a propósito del conocimiento en políticas públicas de empleo, emprendimiento y seguridad social para las personas jóvenes.
- Favorecer la **construcción colectiva de conocimiento**, destacando la presencia de tendencias que, desde una perspectiva de juventud, aborden el empleo, el emprendimiento y la seguridad social.

Finalmente, como un valor añadido a la descripción que ofrece este documento, se añaden dos anexos. El primero es un **resumen ejecutivo** que permite tener una perspectiva general del Informe. Estas se articulan en función de la comparativa entre las diversas legislaciones implementadas por los países iberoamericanos y, por otra parte, también a través de la literatura científica que busca ofrecer evidencias sobre la efectividad de dichas legislaciones. El segundo, por último, son una **serie de infografías** que permiten hacer una comparación nacional e iberoamericana en relación a la realidad que vive cada país en materia de empleo, emprendimiento y seguridad social.

## B. METODOLOGÍA

La metodología diseñada para la elaboración de este Informe se puede desagregar en los siguientes procesos. Primero, en la **búsqueda de datos oficiales** en relación al empleo, emprendimiento y seguridad social en Iberoamérica, especialmente en el ámbito de juventud. Segundo, en la **revisión y análisis de las legislaciones y/o programas** de empleo, emprendimiento y seguridad social en Iberoamérica. Tercero, en el **apoyo bibliográfico y/o de literatura secundaria** sobre los dos puntos anteriores.

Para el primer proceso se estableció una estrategia de búsqueda enfocada en las siguientes fuentes de datos: (a) **institutos nacionales de estadística**; (b) **documentos oficiales por parte de ministerios** o Secretarías de estado; (c) **reportes y bases de datos de organismos internacionales**; y (d) páginas web de **índices o monitores de prestigio** (especialmente en materia de emprendimiento). Lo anterior permitió que, al inicio de cada capítulo, se describiera el contexto actual, en una especie de breve análisis de realidad, de cada país iberoamericano en materia de empleo, emprendimiento y seguridad social.

En cuanto al segundo proceso, se elaboró **un modelo de análisis de información a partir de matrices** en relación a las **legislaciones y/o programas que cada país Iberoamericano había puesto en marcha en la última década**. En relación a la selección, se han tenido en cuenta los siguientes criterios: (1) Aquellas medidas que promovieran el empleo, el emprendimiento y la seguridad social entre las personas jóvenes a nivel nacional; (2) Aquellas acciones de las que se dispusiera información oficial por parte de las instituciones públicas en reportes, informes y/o páginas web; y (3) Aquellas que se encontrarán en **bases de datos de organismos internacionales**<sup>1</sup>. Si las legislaciones cumplían al menos dos de los tres criterios anteriores, eran seleccionadas para estar en este Informe.

A partir de lo anterior, se realizó un **análisis descriptivo** en función de la siguiente información: (a) país, (b) nombre de la legislación/programa, (c) institución pública encargada; (d) año de implantación, (e) periodo de duración, (f) temática, (g) objetivos, (h) beneficiarios, (i) acciones y

---

<sup>1</sup> En las que se encuentran la 'Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe' de la CEPAL y la 'Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional' de la FAO. Así como el 'Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional' (CINTERFOR) y el '*Information System on International Labour Standards*' (NORMLEX) de la OIT.

(j) resultados previstos u obtenidos. Esto permitió que se pudieran dar a **conocer los aspectos más relevantes de las últimas legislaciones y/o programas** que se han implementado en Iberoamérica sobre las tres temáticas del Informe en el ámbito de la juventud.

El tercer proceso, por último, se articuló a través de una **consulta sistemática en bases de datos científicas** y en páginas web de **instituciones y organismos internacionales**. De esta manera, se tomó en cuenta el periodo de publicación, el idioma (castellano, inglés y portugués), el tipo de documentación (artículos, informes, monografías, manuales, guías) y el campo de búsqueda (juventud, empleo, emprendimiento y seguridad social). Lo anterior permitió **complementar los datos oficiales y las legislaciones/programas con información y referencias por parte de expertos** que ya han investigado las temáticas del Observatorio.

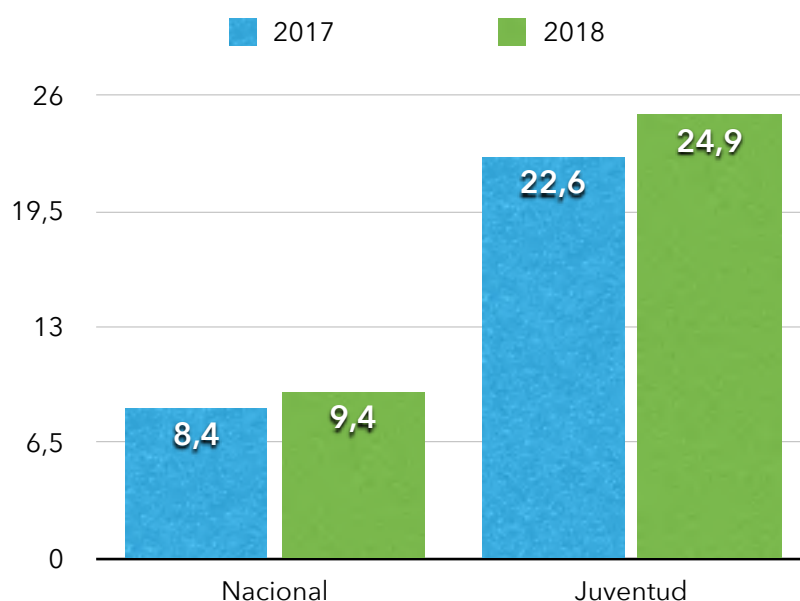
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### ARGENTINA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Argentina tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 8,4%. Una cifra que aumenta al 22,6% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, alcanzando en esta misma tasa un 9,4% a nivel nacional y un 24,9% entre la juventud (véase *Gráfica 1*).

*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018*

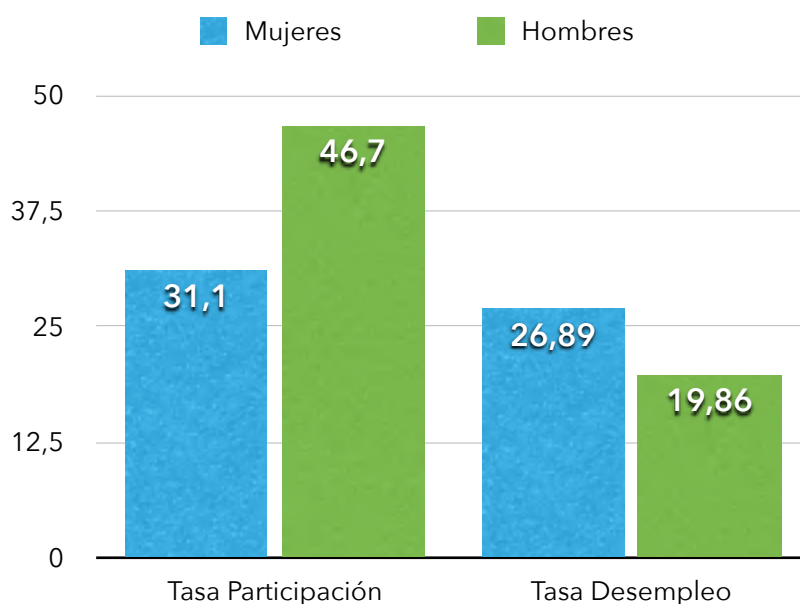


*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Argentina. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 31,1% y 46,7% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 26,89% en mujeres y 19,86% en hombres (véase *Gráfica 2*). En este sentido, el propio INDEC (2018) también señaló que en 2017 **el 53,3% de las personas que estaban desocupadas**

**tenían menos de 29 años de edad.** Es decir, 900.000 personas jóvenes se encontraron sin empleo en 2017 (sobre el total de 1,7 millones que estaban en ese mismo segmento).

*Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)*



*Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.*

En tal sentido, la literatura marca que la situación laboral de la juventud argentina ha estado inmersa en situaciones de transición durante la última década. Esto es debido a que es el colectivo que más **sufre discriminación, precariedad laboral y desafiliación socio-institucional** (Salvia y Tuñón, 2005; Longo y Busso, 2017). De acuerdo a Echeverría y Pacenza (2016), en algunas ocasiones el contexto no logra favorecer del todo la adquisición **de experiencias laborales**. O, por el contrario, se presentan desajustes entre las competencias que se aprenden en el sistema educativo con las que se requieren en el mundo laboral, sin tener en cuenta los cambios que generan los avances tecnológicos.

El contexto anterior ha generado que en los últimos años se diseñen legislaciones que ayuden a mejorar la tasa de ocupación entre las personas jóvenes (Otero, 2017). Estas normativas, implementadas a través de programas, se encuentran establecidas en base a las siguientes tres estrategias principales: 1) **Generar cambios en la legislación laboral introduciendo un sistema más flexible de contratación para los jóvenes**; 2) Desarrollar una reforma educativa y un sistema de formación técnico-profesional más acorde a las demandas laborales de los mercados; y 3) **Poner en ejecución programas que se centren en ofrecer capacitación y becas**, de cara a mejorar las oportunidades educativas y laborales de los sectores más vulnerables (entre los que se incluyen las personas jóvenes).

Ante este contexto, a continuación se describen las siguientes medidas legislativas para promover el empleo juvenil en Argentina. La primera que se aborda es la **Resolución 497/2008** que crea en 2008 a nivel nacional el **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**. Esta iniciativa, que sigue vigente en la actualidad, brinda oportunidades de inclusión laboral a personas con el



siguiente perfil: de entre 18 y 24 años de edad; con residencia permanente en el país; que no hayan finalizado sus estudios (primarios o secundarios); y estén en situación de desempleo. El programa, que se encuentra a cargo del Ministerio de Producción y Trabajo, desarrolla siete acciones para apoyar a las personas jóvenes a encontrar un empleo (véase *Tabla 1*).

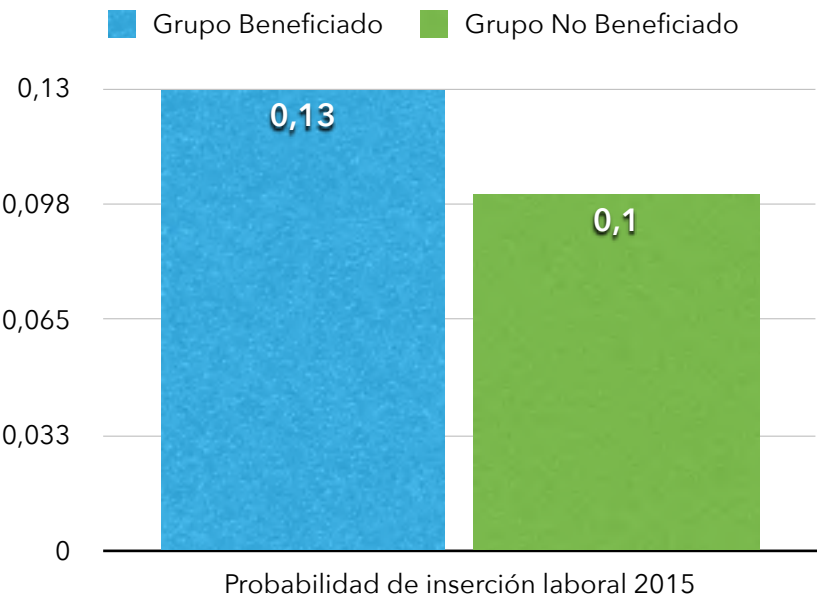
Tabla 1. Acciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

| ACCIONES DEL PROGRAMA                              |
|----------------------------------------------------|
| Curso de Orientación al Mundo del Trabajo.         |
| Curso de Introducción al Trabajo.                  |
| Aprender un Oficio.                                |
| Terminar los estudios primarios y/o secundarios.   |
| Generar un emprendimiento productivo.              |
| Realizar prácticas laborales.                      |
| Contar con asesoramiento para conseguir un empleo. |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Producción y Trabajo.

Según datos oficiales del Ministerio de Producción y Trabajo (Presidencia de la Nación, 2016, 2017), **en 2016 las probabilidades de que las personas jóvenes beneficiarias del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo obtuvieran un empleo formal eran del 15%**. Al mismo tiempo, el Ministerio de Producción y Trabajo destacó para ese mismo año que las personas beneficiarias tienen mayores probabilidades de insertarse en el mundo laboral que aquellas que no forman parte del programa (véase *Gráfica 3*).

Gráfica 3. Probabilidades de inserción laboral del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo según grupo beneficiario v no beneficiario



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Producción y Trabajo.

No obstante, Zerda y Ríos (2017) subrayan que, aunque el porcentaje es alentador, el funcionamiento y los objetivos del **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** no han obtenido los resultados esperados. Esto es debido a los siguientes motivos. Primero, porque el número de personas inscritas en el programa no ha sido constante. Segundo, porque los recursos destinados a este programa han sido fluctuantes. Tercero, porque las prácticas laborales de las personas jóvenes, en su mayoría, no llegan a materializarse en puestos de trabajo formales.

Por otra parte, la segunda acción legislativa que se aborda son las Resoluciones 708/2010 y 905/2010 que crean en 2010 a nivel nacional el programa **Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (EPT)**. Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo es que **las empresas entrenen a personas jóvenes desempleadas en los puestos de trabajo que requieren**. Las personas beneficiarias, a su vez, reciben una ayuda económica mensual, un seguro de accidentes personales y su registro al Plan Médico Obligatorio. Para acceder a esta acción, las personas jóvenes tienen que estar inscritas en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

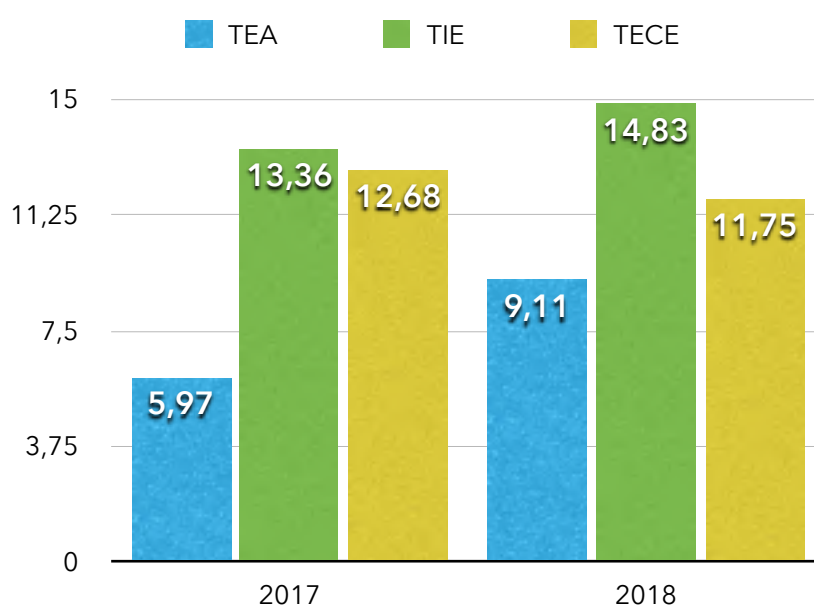
La tercera acción que se destaca es el Decreto (PE) No 84/2014 que crea en 2014 a nivel nacional el **Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)**. Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo principal es que las personas jóvenes **inicien o finalicen sus estudios primarios y secundarios**. Para poder ser parte del programa, se tienen que cumplir con los siguientes requisitos: (a) Tener entre 18 y 24 años; (b) Ser argentino (nativo o naturalizado con DNI) con al menos 5 años de residencia; (c) Estar en situación de paro o estar trabajando informalmente (con ingresos menores a 3 salarios mínimos); (d) Que el grupo familiar también tenga ingresos menores a 3 salarios mínimos; y (e) Estar inscrito en una institución educativa. Una vez finalizados los estudios, **la persona beneficiaria recibe apoyo para formarse profesionalmente e insertarse en el mundo laboral**.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Calero (2018) pone de manifiesto que es menester **seguir potenciando los programas de empleabilidad** en relación a la culminación de la formación educativa, la capacitación laboral, la intermediación en la búsqueda de empleo y la inserción en pasantías profesionales. Miranda (2015), por otra parte, destaca la necesidad de **generar instancias que promuevan la infraestructura social para la promoción y la potenciación de las trayectorias laborales** de los jóvenes argentinos. En tal sentido, la autora sugiere avanzar en el diseño de políticas de juventud de carácter local, que se desarrollen con el objetivo de articular la amplia oferta del Estado Nacional en los distintos sectores (educación, trabajo, salud, vivienda), incorporando las particularidades regionales y de los jóvenes que las habitan.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe para Argentina el siguiente contexto en materia de emprendimiento. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en un 5,97% en 2017 y en un 9,11% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 13,36% a un 14,83% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se redujo de un 12,68% en 2017 a un 11,75% en 2018 (véase Gráfica 4).

Gráfica 4. TEA, TIE & TECE de Argentina entre 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

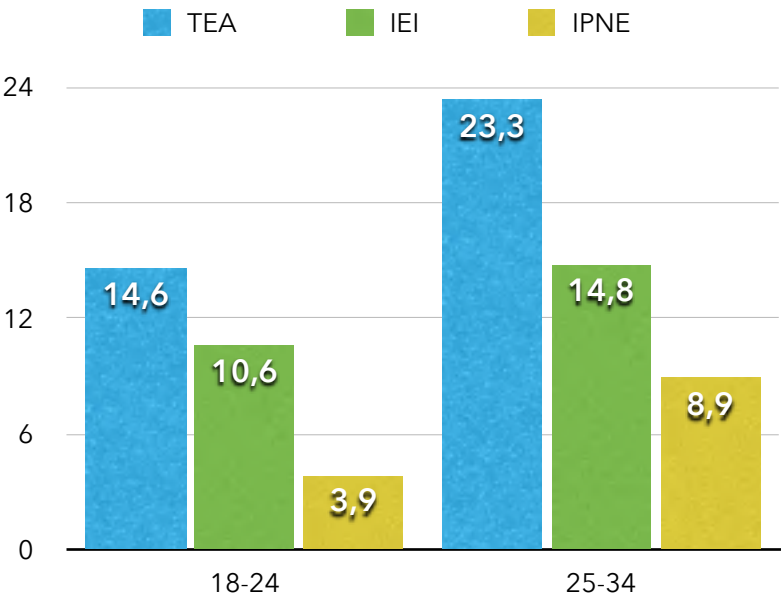
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que la Argentina ha ido escalando posiciones a nivel mundial. Esto es debido a que **ha pasado del puesto número 43 en 2016, al 39 en 2017 y, por último, al 35 en 2018**. Lo que lo coloca en este índice como el cuarto país mejor ubicado de toda Iberoamérica (sólo superado por Portugal, España y Chile).

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica (OIJ, 2018)** destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 14,6%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 10,6% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 3,9%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 23,3%, un IEI de 14,8% y un IPNE de 8,9% (véase Gráfica 5).

En el contexto de los fenómenos anteriores, a continuación se describen las siguientes medidas legislativas para promover el emprendimiento en Argentina. La primera que se aborda es la **Ley 27349 de 2017** denominada **Apoyo al capital emprendedor** (o Ley de Emprendedores). Esta iniciativa, aún vigente y de carácter nacional, busca apoyar la actividad emprendedora en el país

y su expansión internacional. Esto se ha hecho mediante la puesta en marcha de acciones destinadas a emprendedores de alto potencial, a micro-emprendedores y a emprendedores sociales. La ley se encuentra formulada a través de seis líneas estratégicas para fomentar el emprendimiento. Especialmente, para eliminar obstáculos, generar incentivos y dar acceso a información veraz (véase *Tabla 2*). Por lo que las personas jóvenes argentinas tienen mayores facilidades para iniciar su aventura emprendedora.

Gráfica 5. TEA, IEI & IPNE de Argentina entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 2. Líneas Estratégicas de la Ley de Emprendedores

| LÍNEAS ESTRATÉGICAS                                        |
|------------------------------------------------------------|
| Contribución a la capacitación.                            |
| Acceso al financiamiento.                                  |
| Acceso a la información.                                   |
| Mejoras en la infraestructura física y de servicios.       |
| Acceso a mercado de transferencia de ciencia y tecnología. |
| Fomento de redes y comunidades de emprendedores.           |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley de Emprendedores*.

Además de lo anterior, la **Ley 27349** se diseñó a través de tres conceptos: (1) **Beneficios impositivos y simplificación de los trámites administrativos**; (2) **Crecimiento de los proyectos dentro de la Argentina**, con el objeto de generar empleos de calidad que sean reconocidos en el mundo; y (3) **Creación de nuevas empresas en menos de un día**. Al mismo tiempo, cabe destacar que esta ley contempla una nueva figura jurídica denominada Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), que permite a las personas jóvenes emprendedoras obtener varios beneficios (véase *Tabla 3*).

Tabla 3. Beneficios que aporta la figura jurídica Sociedades por Acciones Simplificadas

| BENEFICIOS DE LAS SOCIEDADES POR ACCIONES SIMPLIFICADAS                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constituir un CUIT o CDI en 24 horas.                                                                                                                      |
| Abrir una cuenta bancaria de manera fácil y rápida.                                                                                                        |
| Abrir tu sociedad con un capital mínimo de dos salarios básicos.                                                                                           |
| Tener la posibilidad de que la sociedad sea de un único socio.                                                                                             |
| Decidir a qué precio emitir tus acciones, dependiendo del tipo de inversor.                                                                                |
| Utilizar firma, libros y poderes digitales.                                                                                                                |
| No detallar el objeto de negocio, en caso de que la empresa prospere y se decida ampliar los servicios (de cara a ahorrarse trámites en la actualización). |

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en la propia **Ley 27349** se enmarca el programa **Financiamiento para Emprendedores**. El cual incluye las siguientes acciones: **Fondo Semilla, Fondo Aceleración y Fondo Expansión**. El primero busca impulsar nuevas ideas o proyectos de emprendimiento. El segundo, por su parte, persigue consolidar o hacer crecer los emprendimientos que ya llevan un cierto recorrido. El tercero, por último, ayuda a que los emprendedores puedan potenciar sus negocios a nivel internacional (véase Tabla 4).

Tabla 4. Características de los Fondo Semilla, Aceleración y Expansión

| FONDO                    | ÁMBITO                                                                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FONDO SEMILLA</b>     | Impulsar nuevas ideas o proyectos de emprendimiento                               | Acceso a préstamos sin interés (hasta \$250.000) y asesoramiento por parte de una incubadora para desarrollar la idea o proyecto.                                                                                                                                          |
| <b>FONDO ACELERACIÓN</b> | Consolidar o hacer crecer los emprendimientos que ya llevan un cierto recorrido   | Acceso a asistencia técnica financiera de una aceleradora. Así mismo, el Ministerio iguala o duplica el monto otorgado, según el tipo de emprendimiento (hasta US\$50.000 para emprendimientos tecnológicos y/o sociales y US \$300.000 para emprendimientos científicos). |
| <b>FONDO EXPANSIÓN</b>   | Ayuda a que los emprendedores puedan potenciar sus negocios a nivel internacional | Acceso a financiamiento de fondos privados y públicos para expandirse local, regional o globalmente (el monto depende de las propias características y necesidades del emprendimiento).                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del programa Financiamiento para Emprendedores.

Además de la legislación anterior, desde el año 2009 la República Argentina también tiene a disposición de las personas jóvenes el **Programa de Empleo Independiente (PEI)**. Esta acción sigue vigente y **brinda asistencia económica, técnica y comercial** tanto para los **nuevos emprendimientos** como para aquellas **iniciativas que ya tienen un cierto recorrido** (véase Tabla 5). En relación a los primeros, se busca que las personas jóvenes pongan en marcha sus ideas. En cuanto a los segundos, se persigue que la juventud formalice sus emprendimientos. En

ambos se promueve el dar a conocer sus negocios y que éstos se consoliden. Es necesario que las personas jóvenes estén inscritas en algún programa de la Secretaría de Trabajo y Empleo (como PROGRESAR o Jóvenes con Más y Mejor Trabajo).

Tabla 5. Características del Programa de Empleo Independiente<sup>1</sup>

| TIPO                           | ASISTENCIA       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NUEVOS<br>EMPREDIMIENTOS       | Económica        | Un capital inicial, no reembolsable, de hasta 2,718 USD por participante para la compra de herramientas, maquinarias, insumos, habilitaciones y acondicionamiento del lugar de trabajo y elementos de seguridad.<br>Una ayuda económica mensual de 67 USD por cada participante durante los meses de capacitación en el curso de gestión empresarial y los primeros nueve meses desde el inicio del emprendimiento.<br>Un refinanciamiento de hasta 1,250 USD (por integrante) al año de la puesta en marcha para fortalecerlo o consolidarlo. |
|                                | Técnica          | Curso de gestión empresarial.<br>Tutoría personalizada para formular y presentar el proyecto.<br>Tutorías de seguimiento periódicas durante al menos el primer año de funcionamiento del emprendimiento.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| EMPREDIMIENTOS<br>EN ACTIVIDAD | Económica        | Un subsidio de 1,150 USD, cuando se acredite la formalización de un trabajador independiente; 1,469 USD cuando se trate de dos y 1,597 USD cuando sean tres o más los formalizados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                | Técnica          | Acciones para sensibilizar sobre las condiciones ambientales del trabajo y el acceso a derechos previsionales y de seguridad social que brinda la formalización de los trabajadores independientes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| AMBOS<br>EMPREDIMIENTOS        | Comercialización | Se facilita la participación en ferias, rondas de negocios, talleres de capacitación en comercialización y producción, venta por internet, marca colectiva y otras actividades para lograr la venta de los productos y la generación de relaciones con empresas.                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Empleo Independiente.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Price (2017) destaca que **es esencial potenciar el ecosistema emprendedor**, conformado por la creación de un mercado para los productos, un marco jurídico estable y políticas públicas que acompañen, para que las iniciativas de negocios puedan consolidarse. Al mismo tiempo, la autora señala **la importancia de que los actores privados y públicos colaboren entre sí para fomentar una cultura emprendedora**, promover las actividades emprendedoras y estimular la innovación.

<sup>1</sup> Las cifras en USD que se describen en la Tabla 5 son las que aparecen actualmente, a mayo de 2019, en la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (<https://plataformacelac.org/programa/1053>).

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo a la OIT (2015a), la **Argentina es un país pionero en el desarrollo de la seguridad social**. Esto es debido a que cuenta con regulaciones que permiten que el Sistema Nacional de Seguridad Social brinde cobertura legal a **todas las personas trabajadoras en relación de dependencia**. En tal sentido, se brinda protección ante las siguientes contingencias: (a) Vejez, invalidez y muerte; (b) Desempleo; (c) Cargas de familia; (d) Riesgos del trabajo y enfermedades profesionales; y (e) Enfermedades (véase *Tabla 6*).

*Tabla 6. Contingencias, Leyes e Instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Social de Argentina*

| CONTINGENCIA                                     | LEYES                                                           | INSTITUCIÓN RESPONSABLE                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE                        | Ley N.º 24.241 Modificada por la Ley N° 26.425; Ley Nro. 27.426 | A través del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).                                                                                                                           |
| DESEMPLEO                                        | Ley N.º 24.013                                                  | A través del Seguro Nacional de Empleo.                                                                                                                                                |
| CARGAS DE FAMILIA                                | Ley N.º 24.714, Decreto 446/2011 y Decreto 1602/2009            | A través del Sistema de Asignaciones Familiares, Asignación por embarazo para Protección Social y Asignación Universal por Hijo para Protección Social.                                |
| RIESGOS DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES | Ley N.º 24.557 complementada por la Ley No 27.340               | A través del Sistema de Riesgos del Trabajo.                                                                                                                                           |
| ENFERMEDAD                                       | Ley N.º 19.032, Ley N° 23.660 y N° 23.661                       | A través de los Servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud de los jubilados y pensionados, así como por el Seguro Nacional de Salud. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Seguridad Social.*

Siguiendo esta línea, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) detalla las prestaciones que ofrece el Sistema Nacional de Seguridad Social de acuerdo a cada contingencia. En el ámbito de **Vejez, invalidez y muerte**, la persona trabajadora tiene derecho a: (1) Prestación Básica Universal; (2) Prestación Compensatoria; (3) Prestación Adicional por Permanencia; (4) Retiro por invalidez; (5) Pensión por fallecimiento de afiliado en actividad o jubilado; y (6) Jubilación por edad avanzada.

En cuanto al **Desempleo**, se tiene la siguiente cobertura: (1) Prestación económica por desempleo (Ley 24.013); (2) Prestación médico asistencial (de acuerdo a lo estipulado por las Leyes números 23.660 y 23.661); (3) Pago de las asignaciones familiares que correspondieran (Ley 24.714); y (4) Cómputo del periodo de las prestaciones a los efectos previsionales (Ley 24.013, Artículo 119. Inc d).

Las prestaciones en relación a las **Cargas de familia** son: (1) Asignación por hijo; (2) Asignación por hijo con discapacidad; (3) Asignación prenatal; (4) Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general, básica y polimodal; (5) Asignación por maternidad; (6) Asignación

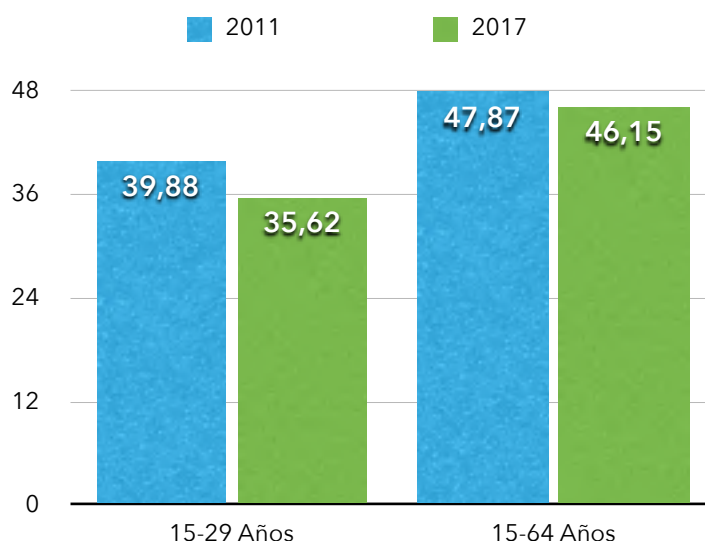
por nacimiento; (7) Asignación por adopción; (8) Asignación por matrimonio; (9) Asignación por embarazo para protección social; (10) Asignación universal por hijo para protección social.

La contingencia de **Riesgos del trabajo y enfermedades profesionales** brinda **prestaciones económicas y en especie**. En relación a las primeras, encontramos las siguientes: (1) Prestación por Incapacidad Laboral Temporal; (2) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Parcial Provisoria; (3) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Parcial Definitiva; (4) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total Provisoria; (5) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total Definitiva; y (6) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total-Gran Invalidez. En cuanto a las segundas, se brindan las siguientes: (1) Asistencia médica y farmacéutica; (2) Prótesis y ortopedia; (3) Rehabilitación; (4) Recalificación profesional; y (5) Servicio funerario.

En el caso de **Enfermedades**, las prestaciones son sanitarias y sociales, integrales, integradas y equitativas, tendientes a la promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación de la salud. Éstas, sin embargo, sólo pueden ser recibidas si las personas cumplen con el siguiente perfil: (1) Personas trabajadoras que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público; (2) Los jubilados y pensionados nacionales; (3) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales; (4) Quedan también incluidos los grupos familiares primarios de estas tres categorías.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población argentina ha disminuido ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 47,87% en 2011 a un 46,15% en 2017. En consonancia con lo anterior, se observa una tenue disminución en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en este rango de edad, se encuentra un 39,88% en 2011 y un 35,62% en 2017 (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.



Por otra parte, también cabe destacar diversas leyes que marcan la pauta del contexto de la seguridad social en la Argentina. Las primeras son la **Ley 18.03** y la **Ley 14.397 destinadas al Régimen Jubilatorio**. Esto es debido a que la primera establece un régimen de jubilaciones y pensiones para personas que estén trabajando como autónomos. La siguiente, por su parte, permite que empresarios, profesionales y trabajadores independientes tengan acceso a jubilación ordinaria, jubilación por invalidez y pensión por fallecimiento.

La segunda es la **Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral** (Ley 26.940). Esta iniciativa estimula la creación de puestos de trabajo a través de la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social. En el marco de esta ley, surge en 2014 el **Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores**. Esta acción permitió, por un lado, una reducción permanente del 50% en las contribuciones patronales a la seguridad social, y, por el otro, estableció un subsistema para riesgos laborales bajo un límite de cuotas de las Aseguradoras.

En cuanto a la tercera, es menester señalar que la cobertura legal de la seguridad social para las personas que trabajan de manera independiente se realiza a través de dos regímenes: (1) **Régimen General de Autónomos** y (2) **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo**. Ambos ordenamientos también se le añade la cobertura que brindan las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales. No obstante, se observa que estos regímenes brindan menos cobertura legal que el resto de categorías de afiliación. Destaca, por ejemplo, la ausencia de cobertura por desempleo y por riesgos de trabajo en relación de dependencia (véase *Tabla 7*).

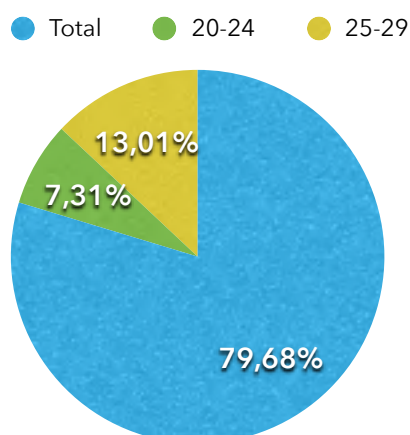
*Tabla 7. Cobertura legal de la seguridad social por categoría de inscripción al SIPA*

| RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL | RELACIÓN DE DEPENDENCIA | RÉGIMEN SIMPLIFICADO | AUTÓNOMOS |
|--------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------|
| Previsional                    | X                       | X                    | X         |
| Asignaciones familiares        | X                       | X                    |           |
| Riesgos del trabajo            | X                       |                      |           |
| Seguro por desempleo           | X                       |                      |           |
| Obras sociales                 | X                       | X                    |           |

*Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.*

Según datos de la OIT (2015b), las regulaciones anteriores han logrado beneficiar a más del 75% de los microempleadores. No obstante, este impacto no ha sido el mismo para las personas jóvenes. Los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017) señalan que **sólo el 9% de las personas trabajadoras registradas son jóvenes**. Además, de los 9.830.817 personas que aportan al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), sólo lo hacen 718.916 personas de entre 20 y 24 años y 1.279.329 de entre 25 a 29 años de edad (véase *Gráfica 6*).

Gráfica 6. Porcentaje de las Aportaciones al SIPA de la población total de afiliados y personas jóvenes afiliadas (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En relación a lo anterior, hay varios elementos que afectan a la cobertura legal de las personas jóvenes a la seguridad social. La primera es la **informalidad laboral** y la imposibilidad de acceder a las prestaciones. La segunda es **la irregularidad en los pagos de las cotizaciones** por parte de las personas jóvenes que trabajan como autónomos. Estas discontinuidades generan que la juventud vea interrumpida su cobertura, sus prestaciones y sus derechos a la seguridad social. Como ejemplo de esto último, durante el año 2015 la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) registró que **el 40,4% de las personas autónomas y el 36,7% de las personas cotizantes al Monotributo no realizaron la totalidad de sus pagos**. Mientras que el 17% de los monotributistas y el 19% de los autónomos contribuyeron hasta seis meses en el año.

Siguiendo esta línea, Bertranou y Maurizio (2011) destacan que uno de los inconvenientes a resolver en las legislaciones de la seguridad social argentina es **la imposibilidad que tienen las personas autónomas de ajustar sus cotizaciones según su actividad económica**. A la situación anterior, se le suma a que la contracción económica reciente está impactando en la calidad de los empleos para las personas jóvenes y en sus oportunidades de emprendimiento (Bertranou et al., 2017). En este sentido, la OIT (2017) señala que **“los principales déficit de trabajo decente entre los jóvenes fueron, en orden de importancia, los relacionados con la falta de protección social (56%), la inestabilidad laboral (27%) y la obtención de un salario por debajo del mínimo (26%)”**.

Por otra parte, Casalí et al. (2018) menciona que las condiciones de irregularidad arriba referidas tienen un impacto negativo en la juventud argentina a largo plazo. Esto es debido a que **las personas jóvenes no alcanzarán un periodo mínimo de treinta años de vida laboral y aportación de cotizaciones**. Por lo que no tendrán acceso al beneficio previsional por vejez y la obtención del retiro por invalidez y pensión por fallecimiento.

Finalmente, para Bertranou et al. (2017) resulta evidente que se tienen que poner en marcha diversas acciones. Primero, **incentivar el crecimiento económico para la creación de**

**oportunidades laborales** en el ámbito de la juventud. Segundo, **implementar políticas específicas de promoción del empleo juvenil formal y decente**. La consecución de las acciones anteriores permitirán que las personas jóvenes cuenten con protección social tanto en el presente como en su futuro.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, Fabio, Mónica Jiménez y Maribel Jiménez. (2017). *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

Calero, Analía. (2018). "Juventud y desigualdad multidimensional. El caso de Argentina 2004-2014 en el contexto latinoamericano." *Laboratorio* 28: 87-113.

Casalí, Pablo, Maribel Jiménez, Eduardo Lé pore, Lucía Ortega y Mariana Alvarez. (2018). *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina. Diseño, cobertura y financiamiento*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Echeverría, Julieta y María Inés Pacenza. (2016). "Psicología y políticas públicas. Educación y trabajo de jóvenes argentinos: una mirada a las políticas educativas." *Anuario de Proyectos e Informes de Becarios de Investigación* 13: 1400-1413

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). *Sinopsis estadística de la República Argentina 2017. - 1a ed.* Buenos Aires: INDEC.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ley 27349. Boletín Oficial de la República de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2 de mayo de 2017.

Longo, Julieta y Mariana Busso. (2017). "Precariedades. Sus heterogeneidades e implicancias en el empleo de los jóvenes en Argentina." *Estudios del trabajo* 53.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2017). *Jóvenes y empleo*. Buenos Aires: Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales.

Miranda, Ana. (2015). "Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea." *Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación* 2(3): 30-43.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2015a). *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina: consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social*. Buenos Aires: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2015b). *Las Instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Trabajo decente y la agenda 2030 de desarrollo Sostenible. Boletín de la Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Otero, Analía Elizabeth. (2017). "Agenda joven en Argentina. El caso del 'Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina' PROG.RE.S.AR." *Revista Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud* 6: 62-75.

Presidencia de la Nación. (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Presidencia de la Nación. (2017). *Memoria detallada del estado de la Nación 2016*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Price, Amanda. (2017). "Los emprendedores tecnológicos en Buenos Aires: Un análisis de la coyuntura actual y oportunidades para el futuro." *Independent Study Project (ISP) Collection* 2535: 1-47.

Resolución 1094/2009. Boletín Oficial de la República de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 23 de noviembre de 2009.

Salvia, Agustín y Ianina Tuñón. (2005). "Los jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina actual." *Revista Encrucijadas* 36: 25-50.

Zerda, Isolina y Lourdes Ríos. (2017). "Evaluación de impacto: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo." *Anales | Asociación Argentina de Economía Política*: 1-19.

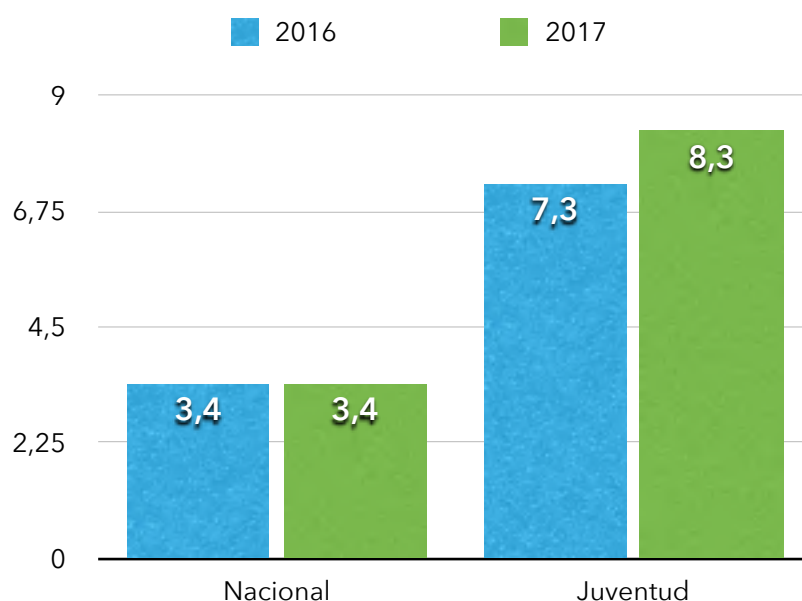
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### BOLIVIA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Bolivia tuvo en 2016 una tasa de desocupación nacional del 3,4%. Una cifra que aumenta al 7,3% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Al revisar los datos del 2017, se encuentra que la desocupación nacional se mantiene igual y la de la juventud aumenta un punto, hasta un 8,3% (véase *Gráfica 1*). Este documento de la OIT no ofrece cifras del 2018 para este país plurinacional.

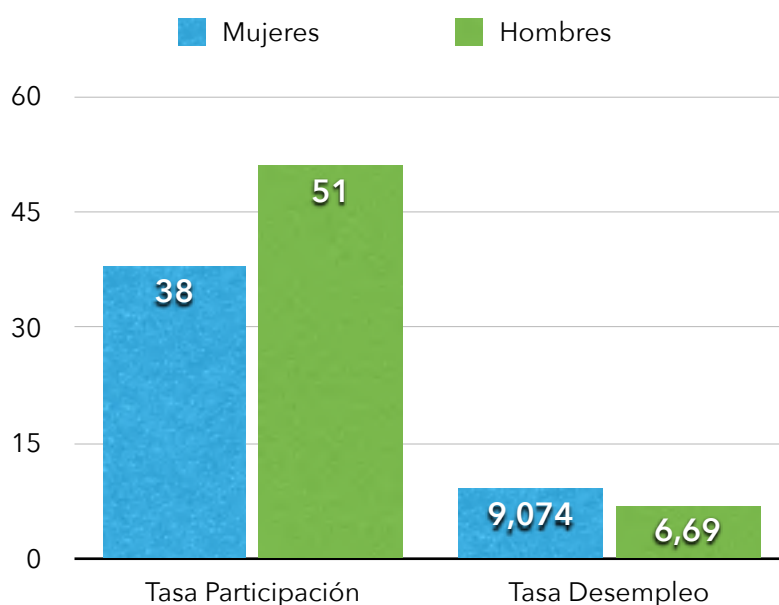
*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2016-2017*



*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Bolivia. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres es de 38% y 51% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que también en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 9,074% en mujeres y 6,69% en hombres (véase *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

La juventud boliviana, a comparación del resto de la región, se caracteriza por inicios muy tempranos en el mercado laboral. La CEPAL (Gontero y Weller, 2015) identifica que el 20,3% de las personas de 15 a 19 años estudian y trabajan al mismo tiempo, siendo la proporción más alta de la región. Foronda y Alcaraz (2015), en esta misma sintonía, señalan que **alrededor del 8% de las niñas, niños y adolescentes del país tienen que abandonar sus estudios** para ayudar a mantener a sus familias. Lo que, a la larga, puede llegar a provocar un menor nivel de escolaridad y una disminución en sus oportunidades laborales.

La juventud es un colectivo vulnerable, ya que puede sufrir explotación laboral, discriminación salarial y desprotección social (Foronda y Alcaraz, 2015). En tal sentido, Bolivia ha realizado grandes esfuerzos para contar con las tasas de desempleo más bajas de la región y ayudar a los jóvenes a que no sufran esas problemáticas. No obstante, el PNUD (2015) describe que el 58% de la población ocupada urbana labora en el mercado informal. Castellani y Zenteno (2015), por su parte, sugieren que los hogares bolivianos tienen más probabilidades de acceder a empleos precarios y en sectores informales.

Ante este contexto, a continuación se analizan las medidas legislativas adoptadas por Bolivia para promover el empleo decente entre sus conciudadanos jóvenes. La primera es la **Ley de la Juventud** (Ley 342, 2013). Ésta sigue vigente y tiene por objeto, en términos generales, tres ámbitos. Primero, **resguardar los derechos y deberes de la juventud boliviana**. Segundo, determinar la edad con la cual las personas pueden ser consideradas jóvenes (en este caso, de 16 a 28 años). Tercero, establecer políticas públicas que garanticen lo anterior dentro del marco institucional.



En materia de empleo, el **Artículo 28°**, en la Sección III de esta ley, contempla diversos lineamientos para favorecer la inserción laboral de la juventud. Como se aprecia en la *Tabla 1*, las principales acciones, entre muchas otras, están centradas en respetar y cumplir con los derechos laborales de las personas jóvenes, poder compatibilizar el empleo juvenil con la formación integral o, incluso, aprobar el reconocimiento de las pasantías y prácticas profesionales. Además, esta misma ley, en su **Artículo 29°** de la Sección III, se estipula que el Estado, las entidades territoriales autónomas e instituciones públicas implementarán acciones para mejorar la inserción laboral y las condiciones de trabajo dignas de las personas jóvenes.

*Tabla 1. Acciones Principales del Art. 28 de la Ley de Juventud*

| ACCIONES DEL PROGRAMA                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implementar programas productivos.                                                                                                                                         |
| Generar fuentes de empleo en el sector público y privado, que garanticen la inclusión de las personas jóvenes.                                                             |
| Asegurar la inserción laboral en los diferentes niveles de las instituciones públicas y privadas de las personas jóvenes profesionales (sin discriminación alguna).        |
| Aprobar el reconocimiento de las pasantías y prácticas profesionales en instituciones públicas y privadas, como experiencia laboral certificada.                           |
| Compatibilizar el empleo juvenil con la formación integral de las jóvenes y los jóvenes, en particular su educación.                                                       |
| Asegurar la no discriminación en el empleo a las personas jóvenes gestantes, madres jóvenes y jóvenes con capacidades diferentes.                                          |
| Respetar y cumplir con los derechos laborales, seguridad social e industrial, garantizando los derechos humanos de las personas jóvenes.                                   |
| Reintegrar a la sociedad a las personas jóvenes rehabilitadas que se encontraban en situaciones de extrema vulnerabilidad, a través de su inserción en el mercado laboral. |

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Juventud.*

La segunda medida que se aborda es el **Programa Mi Primer Empleo Digno** (PMPED) aprobado mediante el **Decreto Supremo No 29579** (2008). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto que las personas jóvenes adquieran competencias y experiencias profesionales que aumenten sus probabilidades de inserción laboral, así como acceder a fuentes de trabajo mejor remuneradas y el desarrollo pleno de sus capacidades. **Los beneficiarios pueden ser personas con menos oportunidades**, que residan en áreas periurbanas, que tengan **entre 18 y 24 años de edad** y tengan aprobado el nivel secundario en unidades educativas públicas y/o de convenio.

Para conseguir lo anterior, **el programa ofrece capacitación técnica y profesional a los beneficiarios en un área ocupacional concreta**. Esta capacitación se realiza a través de un modelo de competencias, de cara a que las personas jóvenes reciban el mismo conocimiento sin importar en qué parte del territorio boliviano se encuentren o en qué institución realicen la formación. De esta manera, el programa contempla tres fases: (1) Clases de Capacitación; (2) Pasantías; e (3) Inserción Laboral (véase *Tabla 2*). Por lo que gracias a lo anterior, más a un currículo autorizado por el Ministerio de Educación, **las personas jóvenes beneficiarias reciben**

al final de la formación un título académico de técnico medio (Hernani-Limarino y Villarroel, 2015).

Tabla 2. Fases del Programa Mi Primer Empleo Digno

| FASES                                 | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FASE 1: CLASES DE CAPACITACIÓN</b> | Brinda a las beneficiarias clases de capacitación de tres meses en habilidades específicas dentro de las industrias de construcción (generales y especializadas), manufactura (de textiles, cuero, madera, caucho y plástico, metales básicos y joyería) y servicios (comidas y bebidas, alojamiento, publicidad, reparación de computadoras, asistencia en oficina, peluquería y otros). |
| <b>FASE 2: PASANTÍAS</b>              | A las personas del componente anterior se les ofrece una pasantía de tres meses, con una carga horaria de 10 horas académicas, en empresas relacionadas con las habilidades adquiridas durante las clases de capacitación. Se recibe un apoyo económico (equivalente a un salario mínimo nacional) y un seguro contra posibles accidentes durante la pasantía.                            |
| <b>FASE 3: INSERCIÓN LABORAL</b>      | Las pasantes graduados del componente anterior, (Pasantía), son elegibles para la inserción en el mercado laboral. La empresa asume el 100% del salario. Las beneficiarias que no son insertadas en puestos laborales, reciben apoyo para algún emprendimiento industrial o de microempresa.                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Mi Primer Empleo Digno y en Hernani-Limarino y Villarroel, 2015.

La tercera legislación es el **Plan Nacional de Empleo** (PNE) creado en 2017. Esta iniciativa sigue vigente y centra sus esfuerzos en reducir el desempleo juvenil, especialmente a través de ofrecer incentivos a empresas privadas que les permitan generar puestos de trabajo para personas jóvenes. Además, el programa divide su apoyo en función del perfil de cada persona. El primero es para **aquellas personas con menos oportunidades** (entre 17 y 26 años) **y que no hayan concluido la educación secundaria**. El segundo es para las personas (entre 18 y 35 años) **que sean técnicas, egresadas o profesionales** con o sin experiencia laboral previa (véase Tabla 3).

Por otra parte, también destaca como cuarta medida el **Programa de Apoyo al Empleo** establecido mediante la **Ley No 092/2011**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto fortalecer las condiciones de empleabilidad laboral de las personas trabajadoras mayores de 18 años. Para conseguir lo anterior, esta iniciativa promueve una estructura en tres componentes: (1) Práctica Laboral en el puesto de trabajo; (2) Intermediación laboral; y (3) Capacitación y orientación laboral (véase Tabla 4).

En tal sentido, la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (2019) y el Correo del Sur (2018) enfatizan que, durante el periodo 2012-2017, 19.580 personas fueron beneficiarias y 517 empresas se acogieron a esta medida. Al mismo tiempo, se espera que en la siguiente fase del programa, contemplada entre 2018 y 2022, se alcancen como mínimo a 20.000 personas (véase Gráfica 3).

Tabla 3. Perfil de las ayudas del Programa de Nacional de Empleo<sup>1</sup>

| PERSONAS CON MENOS OPORTUNIDADES                                                                                                                                                                                                                        | PERSONAS TÉCNICAS, EGRESADAS O PROFESIONALES                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Incluye una capacitación "InSitu" (pasantía) por dos meses, cubierta por un estipendio diario para el beneficiario. Adicionalmente, un bono para guardería exclusivo para las madres jóvenes que ingresen al programa y tengan hijos menores de 4 años. | El programa cubre el 30% del salario básico (entre 361 USD y 577 USD) más los aportes patronales (16.71% del salario básico), más el 30% de un aguinaldo. |
| Una capacitación en aula de hasta 72,43 USD a requerimiento de la empresa para que el/la joven pueda fortalecer capacidades específicas.                                                                                                                |                                                                                                                                                           |
| Por hasta doce (12) meses, el programa cubre el 30% del salario mínimo nacional, más el pago de aportes patronales (16.71% del salario mínimo) más un aguinaldo.                                                                                        | El programa dura hasta 12 meses, de los cuales 6 meses la empresa recibe el incentivo.                                                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Nacional de Empleo.

Tabla 4. Perfil de las ayudas del Programa de Inserción Laboral del PNE

| FASES                                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRÁCTICA LABORAL EN EL PUESTO DE TRABAJO</b> | Personas profesionales, egresados de escuelas técnicas y universidades. El programa otorga estipendios para capacitación en puestos laborales, además de un seguro de accidentes por el tiempo que dure la práctica laboral. La capacitación laboral en puesto de trabajo tiene una duración de tres meses, y de seis meses para el caso de personas con discapacidad, y se efectúa en una empresa pública o privada. |
| <b>INTERMEDIACIÓN LABORAL</b>                   | Servicios personalizados de orientación laboral y de referencia a puestos de trabajo, que incluye la capacitación y gestión de emprendimientos, actividades de promoción al empleo como ferias y talleres de búsqueda de empleo y difusión. Además, se realizan actividades de preselección de postulantes, comparando el perfil de requerimientos de las empresas y el perfil ofrecido por las candidatas.           |
| <b>CAPACITACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL</b>       | Se desarrollan programas de capacitación y orientación laboral, que permitan en la población objetivo una mejora en las condiciones de empleabilidad y de inserción en el mercado de trabajo. Además, se implementará la modalidad de Vales de Capacitación, con los cuales se financiarán talleres.                                                                                                                  |

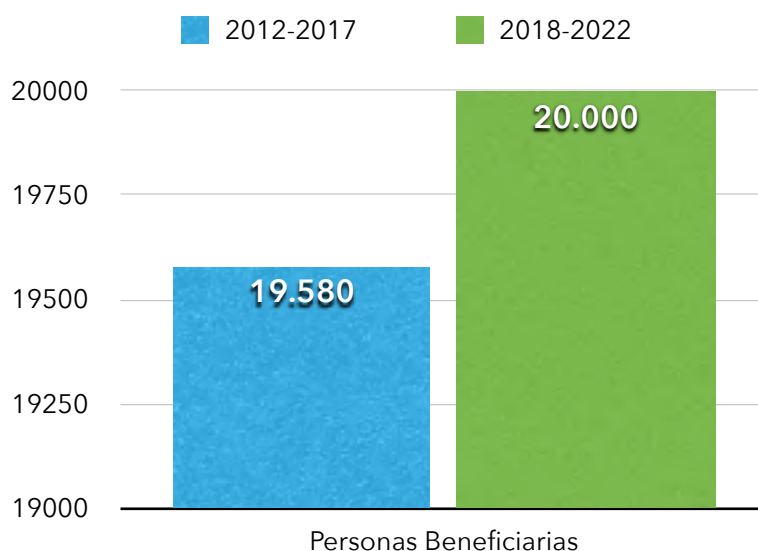
Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Apoyo al Empleo.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Choque *et al.* (2016), en primera instancia, menciona la importancia de que Bolivia encuentre **fórmulas para diversificar su economía** y dar cabida a nuevos nichos de mercado tanto a nivel público como privado. Esto es debido a que, actualmente, Bolivia depende de las exportaciones de minerales, metálicos, madera, soya y gas natural. En segundo lugar, y siguiendo la línea del punto anterior, es menester que se desarrollen acciones para

<sup>1</sup> Las cifras mostradas en USD en la Tabla 3 corresponden a la página web del Programa de Nacional de Empleo, visita a mayo de 2019 (<http://www.plandeempleo.bo>).

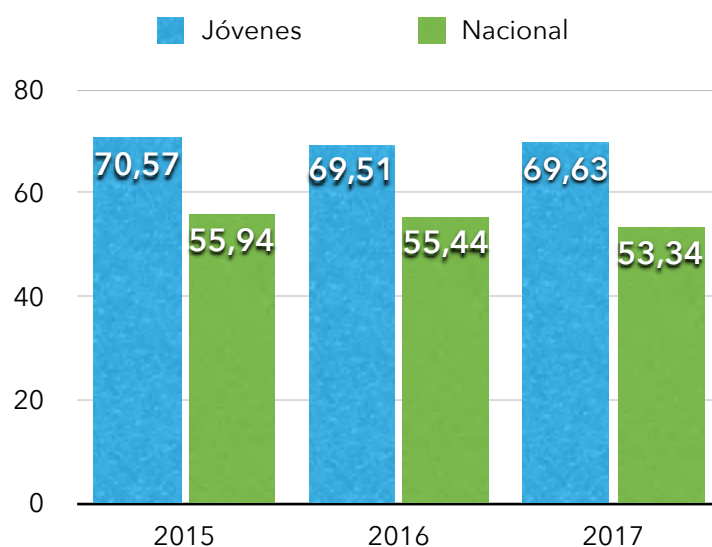
facilitar la transición de las personas trabajadoras del mercado informal al formal. Esto es debido a que, como mencionan Vargas (2011) y Velasco (2015), la proporción de personas trabajadoras que se encuentran en la economía informal abarca un rango de entre 50 y 60 por ciento (véase Gráfica 4).

Gráfica 3. Número de personas beneficiarias según periodo del Programa de Apoyo al Empleo



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Gráfica 4. Porcentaje de Personas Asalariadas sin contrato Nacional v Jóvenes (15-29)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Como una tercer aportación, se apunta el **establecer más convenios o colaboraciones con entidades privadas (empresas) o públicas (universidades y centros educativos) de prestigio para que las personas jóvenes realicen pasantías profesionales**. Esto es de suma importancia para que la juventud boliviana adquiera competencias laborales y, al mismo tiempo, aumente sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo (Sevilla y Dutra, 2016). En este sentido, en cuarto lugar, es esencial **establecer criterios de selección lo suficientemente definidos para que**

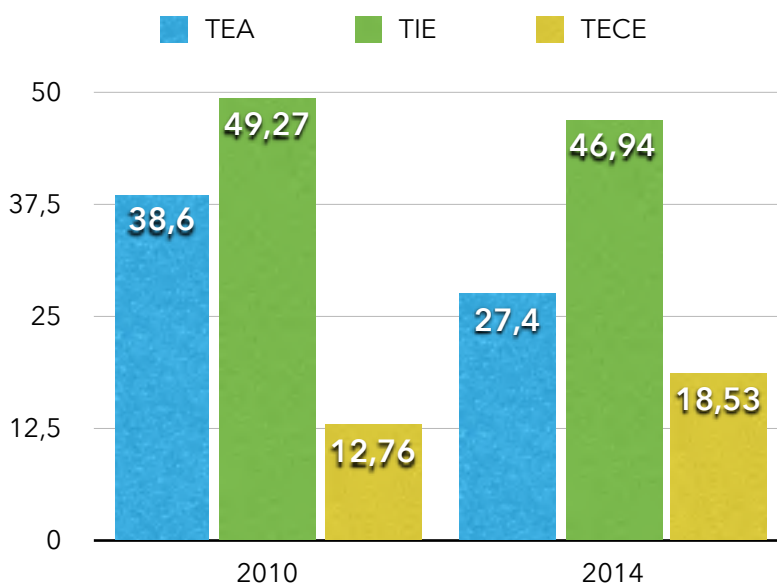
las personas jóvenes puedan desarrollar sus prácticas en contextos relacionados con su educación, sus intereses y los propios requerimientos del mercado de trabajo (Medeiros Urioste, *et al.*, 2016).

En quinto término, se recomienda **establecer más incentivos fiscales que beneficien a las empresas que contraten a personas jóvenes**. El hecho de que los empresarios vean reducido el porcentaje de los impuestos a pagar o del salario a remunerar, es una manera no sólo de apoyar a la contratación de personas jóvenes, sino también a **potenciar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas**. Un círculo virtuoso que generaría una mayor inserción laboral, un aumento en el sector productivo formal, creación de empleos de calidad y mejores ingresos tanto para las personas beneficiarias como para las empresas.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) señala que Bolivia ha tenido ciertos vaivenes en materia de emprendimiento del 2010 al 2014. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA) disminuyó, por ejemplo, del 38,6% al 27,4%. La **Tasa de Intención de Empezar** (TIE) pasó del 49,27% al 46,94%. La **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE), al contrario, aumentó del 12,76% a un 18,53% (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. TEA, TIE & TECE de Bolivia entre 2010 a 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

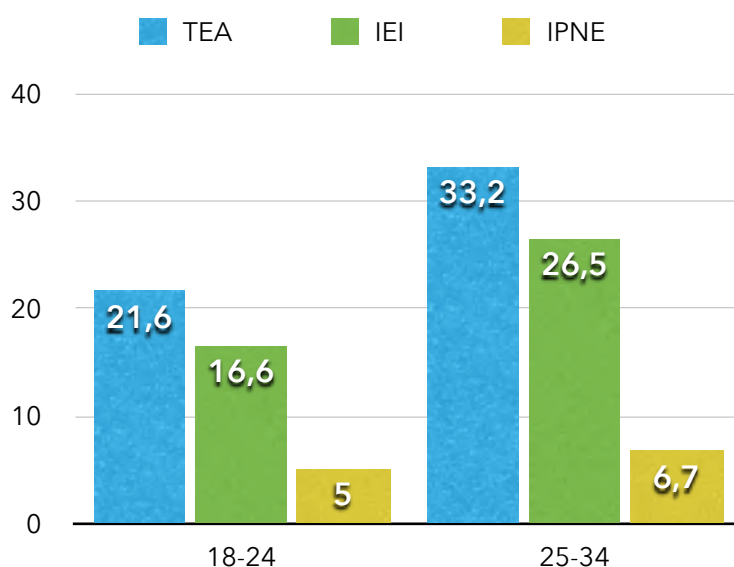
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Bolivia ha ido perdiendo posiciones a nivel mundial. Esto es debido a que **ha pasado del puesto número 45 en 2016 al 58 en 2018**. Lo anterior coloca al país andino como el antepenúltimo de toda Iberoamérica (sólo por arriba de Venezuela y Guatemala, respectivamente).

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 21,6%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 16,6% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 5%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 33,2%, un IEI de 26,5% y un IPNE de 6,7% (véase Gráfica 6).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Bolivia contempla potenciar el emprendimiento también a través de la vigente **Ley de la Juventud** (Ley 342, 2013). En la Sección III de esta legislación, se encuentran cinco artículos que favorecen el inicio de actividades empresariales entre las personas jóvenes. El Artículo 28ª, en su punto cuatro, certifica que **el Estado generará las condiciones necesarias para la creación de micro y pequeñas empresas, emprendimientos**

**productivos** y asociaciones juveniles. El Artículo 30° promueve diversas formas colectivas de organización del trabajo. El Artículo 31° expone que las instituciones del Estado brindarán **asistencia técnica para promover iniciativas juveniles empresariales**. El Artículo 32° estipula que impulsará el **acceso al crédito entre las personas jóvenes emprendedoras**. El Artículo 33°, por último, apoyarán las iniciativas económicas puestas en marcha por los conciudadanos jóvenes (véase Tabla 5).

Gráfica 6. TEA, IEI & IPNE de Bolivia entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 5. Artículos 28, 30, 31, 32 y 33 de la Ley de la Juventud

| ARTÍCULOS                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARTÍCULO 28° (PUNTO 4)</b> | El Estado generará las condiciones necesarias para la creación de micro y pequeñas empresas, emprendimientos productivos, asociaciones juveniles y otros, garantizados técnica y financieramente por el Estado.                                                                                                                                |
| <b>ARTÍCULO 30°</b>           | El Estado promoverá la organización colectiva de la producción, bajo las formas asociativas, cooperativas y comunitarias, en el área rural y urbana. La planificación de est tipo de organizaciones debe articularse a la planificación pública y responder a las necesidades estratégicas, en el marco de la economía plural para Vivir Bien. |
| <b>ARTÍCULO 31°</b>           | El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a sus competencias, promoverán el sistema de asistencia técnica, económica y financiera dirigido al fortalecimiento de las iniciativas juveniles en el campo empresarial, cooperativista y laboral.                                                            |
| <b>ARTÍCULO 32°</b>           | El nivel central del Estado impulsará programas de crédito accesible para las personas jóvenes emprendedoras de forma individual o colectiva, en coordinación con las entidades financieras públicas y privadas (de acuerdo a la normativa vigente).                                                                                           |
| <b>ARTÍCULO 33°</b>           | El Estado en todos sus niveles, apoyarán el emprendimiento y la iniciativa juvenil económica, productiva, científica, técnica, tecnológica e industrial, en las formas comunitarias, asociativas, cooperativas y privadas, en el marco de la economía plural.                                                                                  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de la Juventud.

La segunda medida que se presenta es la **Ley de Servicios Financieros** (Ley 393, 2013). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto regular las actividades de intermediación financiera y la prestación de los servicios financieros. Al mismo tiempo, también estipula la **organización y funcionamiento de las entidades financieras y prestadoras de servicios financieros**, así como la protección del consumidor financiero. Además, establece la participación del Estado como rector del sistema financiero, velando por la universalidad de los servicios financieros y orientando su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo económico y social del país.

A pesar de lo anterior, Querejazu et al. (2014) señala que **las personas jóvenes enfrentan diversas adversidades a la hora de poner en marcha su negocio**. Las barreras más habituales son excesiva burocracia, poco apoyo en relación a los impuestos y nimias regulaciones que fomenten el emprendedurismo. En el Reporte Nacional Bolivia 2014, estos mismos autores diseñaron una escala Likert de 1 a 5, siendo 1 totalmente falso y 5 totalmente cierto, donde las personas encuestadas valoraron las siguientes afirmaciones: un 1,8 que **"Las nuevas empresas pueden realizar todos los trámites administrativos y legales en aproximadamente una semana"**; y un 1,9 que **"Los impuestos y tasas NO constituyen una barrera para crear nuevas empresas e impulsar el crecimiento de la empresa en general"**.

Además, este mismo reporte (Querejazu et al., 2014) señala los factores que potencian o limitan el emprendimiento en Bolivia. Lo que facilita son: (1) Clima económico; (2) Programas del gobierno; (3) Información sobre cómo emprender; y (4) Apoyo financiero. Por el contrario, las variables que limitan son: (1) Políticas gubernamentales; (2) Apoyo financiero; (3) Programas del gobierno; y (4) Normas culturales y sociales. Al mismo tiempo, estas mismas dificultades son identificadas por la OIJ (2018) en su informe Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. **Las personas jóvenes bolivianas señalan que las políticas y programas gubernamentales, el sistema impositivo y la burocracia de su país frustran el inicio de una actividad empresarial.**

Lo anterior pone en evidencia la importancia que tienen las políticas y los programas gubernamentales para favorecer el emprendimiento entre los ciudadanos, especialmente los más jóvenes. Antelo (2005), como ya mencionaba hace más de una década, es imprescindible **impulsar las capacidades que promuevan la gestación y el desarrollo de nuevos emprendimientos** en el país andino.

En años más recientes, Querejazu et al. (2014) ofrece pistas sobre hacia dónde deben de estar encaminadas las medidas legislativas en esta materia. Esto es debido a que el reporte describe **cuatro factores que fomentan el emprendimiento: (1) Políticas gubernamentales; (2) Capacidad para emprender; (3) Apoyo financiero; y (4) Programas del gobierno**. Por otro lado, la OIJ (2018) subraya el apremio de que las iniciativas empresariales sean innovadoras y no estén sólo centradas en las áreas tradicionales.



### 3. SEGURIDAD SOCIAL

La promulgación del **Reglamento del Código de Seguridad Social de diciembre de 1956** dio vida al actual Sistema de Seguridad Social de Bolivia. En éste se establece que cualquier persona que trabaje en territorio boliviano, sin importar su nacionalidad, tiene derecho a la seguridad social. A partir de 1997, se ofrecen dos modelos básicos de cobertura: Código de Seguridad Social y Prestaciones establecidas por la Ley de Pensiones (véase *Tabla 6*).

*Tabla 6. Modelos básicos de prestaciones de la Seguridad Social de Bolivia*

| MODELOS                                           | PRESTACIONES                                                                                                                |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CÓDIGO DE SEGURIDAD SOCIAL                        | Seguro de enfermedad, maternidad, asignaciones familiares, riesgos profesionales a largo plazo e invalidez, vejez y muerte. |
| PRESTACIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY DE PENSIONES | Prestaciones por jubilación, prestaciones por invalidez común y prestaciones por riesgos profesionales.                     |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social de Bolivia.*

Picado y Durán (2009), en tal sentido, describen que el Código de Seguridad Social está conformado por las siguientes instituciones: Cajas de Salud, Seguros Sociales Universitarios y el Seguro Social Militar. El Seguro de Pensiones, por su parte, está administrado por el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) y las administradoras de fondos de pensiones.

Siguiendo esta línea, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) detalla las acciones protectoras que contempla el Sistema de Seguridad Social del país andino: Seguros de salud; Asignaciones familiares; Prestación por Maternidad; Seguro de Jubilación; Seguro de invalidez y Muerte (Riesgo Común); y Riesgos Profesionales, Invalidez y Muerte (véase *Tabla 7*).

Además, se encuentra que este **Sistema Nacional de Salud se conforma por tres subsectores: el público, el social y el privado**. El primero establece que son los Gobiernos Municipales los responsables de gestionar la infraestructura y el personal dedicado a la seguridad social. El segundo, por su parte, delega en las Cajas de Salud la cobertura de las personas trabajadoras asalariadas. El tercero añade a las entidades privadas, como centros especializados, consultas privadas, atención de la iglesia o programas de ONG's, que prestan servicios en materia de salud (Picado y Durán, 2009).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población boliviana ha incrementado ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 17,68% en 2011 a un 18,37% en 2017. Este mismo impacto se observa para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en ese mismo rango de edad, se encuentra un 11,65% en 2011 y un 12,16% en 2017 (véase *Gráfica 7*).

En consonancia con lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) profundiza en esta realidad. De los aproximadamente 6 millones de personas que se encuentran insertos en el sistema productivo, sólo el 30% tiene cobertura de un seguro de salud y aporta a un fondo de pensiones. Es decir, el 70% restante se encuentra en una situación de desprotección absoluta tanto a corto como a largo plazo (véase Gráfica 8).

*Tabla 7. Acciones Protectoras de la Seguridad Social de Bolivia*

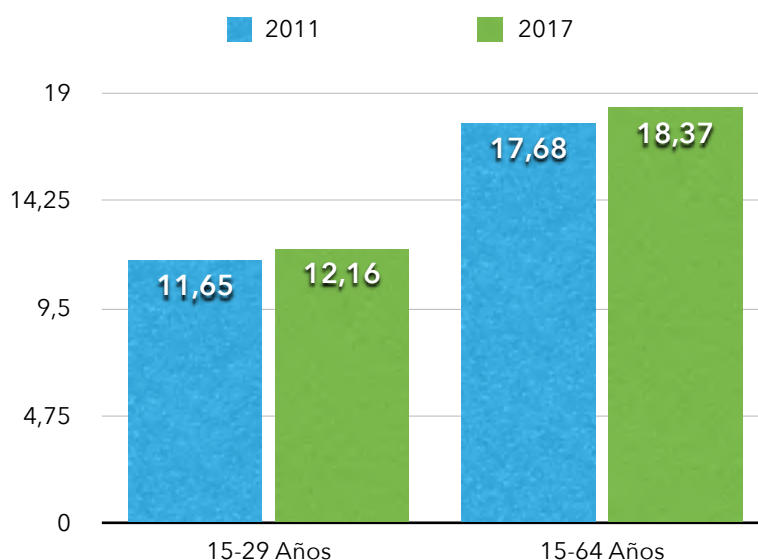
| ACCIÓN PROTECTORA                                  | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SEGUROS DE SALUD</b>                            | Las prestaciones en especie del seguro de enfermedad, maternidad y accidentes no profesionales (asistencia médica general y especializada, intervenciones quirúrgicas, servicios dentales y suministro de medicamentos) protegen al conjunto de asegurados y afiliados, cuyos empleadores aportan económicamente el 10% de los salarios de sus trabajadores dependientes para su financiamiento.                                                                                                                                                 |
| <b>ASIGNACIONES FAMILIARES</b>                     | La pensión jubilatoria puede ser vitalicia o de mensualidad vitalicia variable. Se accede si el asegurado cuenta con una edad determinada y un capital necesario único en su cuenta de capitalización, el mismo que se halla conformado por las aportaciones efectuadas al antiguo régimen las que son reconocidas a través de la Compensación de Cotizaciones.                                                                                                                                                                                  |
| <b>PRESTACIÓN POR MATERNIDAD</b>                   | El asegurado declarado con discapacidad accede a la pensión, si la discapacidad declarada es igual o superior al 60% de pérdida de capacidad que exige el nuevo régimen de pensiones. El afiliado activo/pasivo puede causar rentas de supervivencia en favor de sus herederos.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>SEGURO DE JUBILACIÓN</b>                        | La prestación por riesgo profesional se reconoce como consecuencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional que provoca el fallecimiento o la incapacidad definitiva al afiliado para continuar realizando el trabajo que desempeñaba. La incapacidad puede calificarse como total o parcial, si en este caso supera el 10% de pérdida de su capacidad laboral en el trabajo que desempeñaba.                                                                                                                                        |
| <b>SEGURO DE INVALIDEZ Y MUERTE (RIESGO COMÚN)</b> | El régimen de asignaciones familiares otorga prestaciones en favor de los titulares y beneficiarios de los asegurados, consiste en prestaciones económicas y en especie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>RIESGOS PROFESIONALES, INVALIDEZ Y MUERTE</b>   | Las prestaciones por muerte consiste en pensiones que se pagan a favor de los derechohabientes en caso de fallecimiento del afiliado, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Al fallecimiento por causa de invalidez o riesgo profesional, cada uno de los derechohabientes perciben una pensión resultante de aplicar los porcentajes asignados a cada uno de ellos. La suma de estas pensiones en ningún caso pueden ser superiores al 100% de la pensión que percibía o le correspondía al asegurado titular fallecido. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Varios autores señalan que la situación arriba referida es debido a que **la informalidad laboral está excesivamente presente en la economía del país** (Tokman, 2007; Díaz, 2015). De acuerdo a un reciente estudio elaborado por el Fondo Monetario Internacional (Medina y Schneider, 2018), donde se recopilan diversos datos en relación al subempleo desde 1991 hasta 2015, destaca que **el 62,3% del PBI de Bolivia es producido por el mercado informal** (sólo superado por Georgia con un 64,9%).

En el ámbito de la juventud las cifras son igual de alarmantes. A 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) señala que el 69,63% de las personas jóvenes asalariadas de 15 a 29 años lo hacen sin un contrato laboral. Al mismo tiempo, en ese mismo año y rango de edad, el 51,63% de las ocupadas tiene un ingreso igual o inferior al salario mínimo (BID, 2019).

Gráfica 7. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social vs jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, es menester hacer una mención especial a la reciente aprobación de la **Ley 1152** del 20 de Febrero de 2019, denominada **"Hacia el Sistema Único de Salud"**. Esta iniciativa garantiza una atención en salud gratuita para las personas bolivianas y extranjeras (que estén en territorio boliviano) que no estén protegidas por la seguridad social. Además, la **Ley 1152** estipula un **marco de actuación para que la atención en salud sea gratuita, integral y universal en todos los establecimientos de salud públicos** (Ley 1152, 2019).

Esta última iniciativa, la Ley 1152 que se puso en marcha en Bolivia, coincide con las medidas legislativas que varios autores ya proponían en su momento (Mesa-Lago, 2005; Ledo y Soria, 2011). Primero, desarrollar **estrategias que hagan efectiva la incorporación de aquellas personas que aún no tienen un acceso efectivo a la seguridad social**, especialmente en el ámbito de la juventud y en zonas rurales. De esta manera, de forma más particular, se explica la segunda recomendación: **establecer un aseguramiento contributivo de aquellas personas que se desempeñan en la economía informal**, de cara a que pasen a ser trabajadoras asalariadas en el mercado formal. Tercero, implementar **acciones complementarias que ayuden a las personas bolivianas a contar realmente con derechos jubilatorios**.

Sumando a lo anterior, Wanderley y Vera (2017) detallan la importancia de que la estructura laboral boliviana sufra una transformación significativa hacia la formalidad. Esto es debido a que las actividades económicas siguen altamente concentradas en la informalidad, en ocupaciones no asalariadas, en unidades familiares y con menos de cuatro trabajadores. Un fenómeno que

repercute especialmente en las personas jóvenes indígenas, mujeres, adultos mayores y trabajadoras informales. Por lo que estas autoras invitan a proponer acciones para que esto cambie. De lo contrario, seguirán disminuyendo considerablemente las probabilidades de que **estos segmentos de la población tengan acceso a servicios sanitarios básicos y a una jubilación digna después de una ardua vida laboral.**

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Antelo, Eduardo. (2005). *Impulso a la creación de nuevos negocios. Proyecto de incubadora de Empresas de Bolivia*. Caracas: CAF.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Castellani, Francesca y Jannet Zenteno. (2015). *Pobreza y movilidad social en Bolivia en la última década*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Choque, Ariel Bernardo Ibañez, Miriam Llapaco Ávila y Marco Gavinchá Lima. (2016). *Crecimiento económico, cambio estructural y diversificación: el caso de Bolivia*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Correo del Sur. (11 de septiembre de 2018). *Plan de empleos ofrece pago por tres meses y la posibilidad de contratar*. Correo del Sur. Recuperado de <https://bit.ly/2U0oOYO>

Decreto Supremo N° 29579. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 21 de mayo de 2008.

Díaz, Mariela Paula. (2015). "Hábitat popular y mercado laboral: El desarrollo urbano desigual de la ciudad de El Alto (Bolivia)." *Revista INVI* 30(85): 111-146.

Foronda, Carlos y Andrea Alcaraz. (2015). "Estimación y Características de la Duración del Desempleo en Bolivia." *Investigación & Desarrollo* 2(15): 15-40.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gontero, Sonia y Jürgen Weller. (2017). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Hernani-Limarino, Werner y Paul Villarroel. (2015). "Capacitación Laboral y Empleabilidad. Evidencia de Mi Primer Empleo Digno." *Working Paper Series* 1: 28-64

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ledo, Carmen y René Soria. (2011). "Sistema de salud de Bolivia." *Revista Salud Pública de México* 53: s109-s119.

Ley 342. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 5 de febrero de 2013.

Ley 393. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 5 de agosto de 2013.

Ley 1152. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 20 de Febrero de 2019.

Medeiros Urioste, Amalia, Ferreira Alarcón y Christian Alfredo. (2016). "Significado del Trabajo en Estudiantes de Sexto y Octavo Semestre de la Universidad La Salle de La Paz, Bolivia." *Fides et Ratio-Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia* 12(12): 15-28.

Medina, Leandro, and Friedrich Schneider. (2018). *Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?* Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Mesa-Lago, Carmelo. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *Bolivia: Programa de Apoyo al Empleo. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. En: <https://plataformacelac.org/programa/169>

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Picado, Gustavo y Fabio Durán. (2009). *República de Bolivia: Diagnóstico del sistema de seguridad social*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. El nuevo rostro de Bolivia: Transformación Social y Metropolización*. La Paz: PNUD.

Querejazu, Verónica, David Zavaleta y Joel Mendizabal. (2014). *Reporte Nacional Bolivia 2014*. La Paz: Global Entrepreneurship Monitor.

Sevilla, Paola y Guillermo Dutra. (2016). *La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago de Chile: UNESCO.

Tokman, Víctor. (2007). "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina." *Revista internacional del trabajo* 126(1-2): 93-120

Vargas, Mauricio. (2011). *Ser o no ser Informal: Una Simulación Estructural para Bolivia*. La Paz: Fundación ARU.

Velasco, Danilo. (2015). "Economía Informal en Bolivia: Análisis, Evaluación y Cuantificación en base al Enfoque Monetario de la Demanda de Efectivo (Periodo 1994-2014)." *Investigación & Desarrollo* 2(15): 76-89.

Wanderley, Fernanda y Horacio Vera Cossio. (2017). *Las dinámicas del mercado de trabajo en Bolivia 2005-2015*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC).

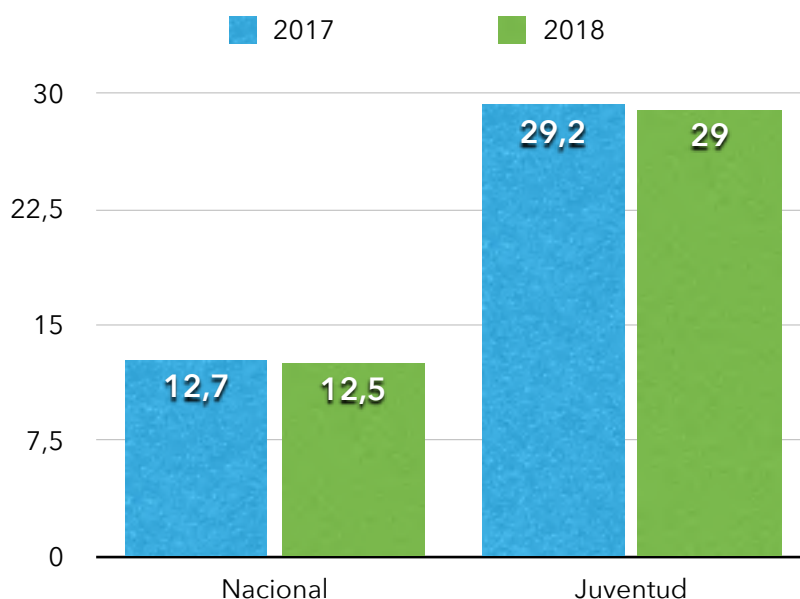
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### BRASIL

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Brasil tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 12,7%. Una cifra que aumenta al 29,2% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 12,5% a nivel nacional y un 29% entre la juventud (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018

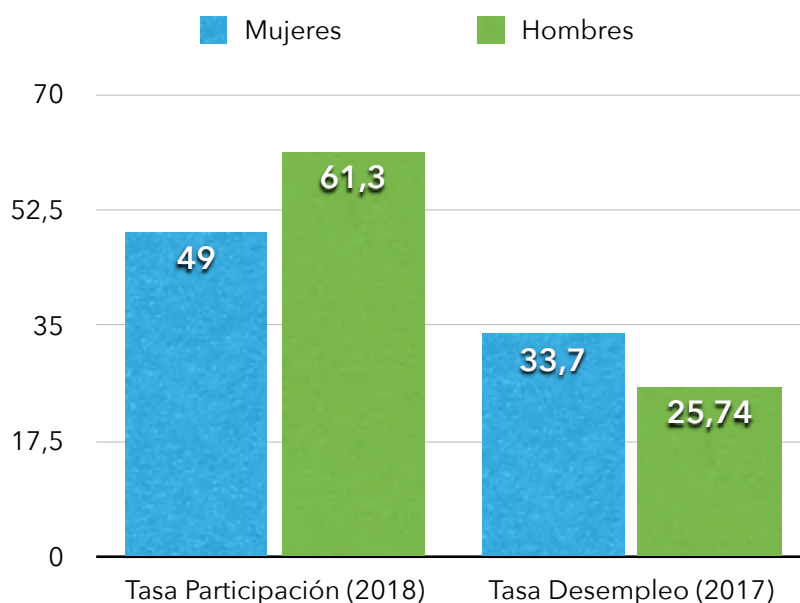


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Brasil. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 49% y 61,3% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 33,70% en mujeres y 25,74% en hombres (véase Gráfica 2).



Gráfica 2. Tasa de participación (2018) v Tasa desempleo (2017) entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca que la situación laboral de la juventud brasileña está vinculada a contextos de desigualdad (Sánchez, 2018). Cacciamali y José-Silva (2003) demostraron hace tiempo que las personas jóvenes tienen una alta representación en ocupaciones precarias. En estudios más recientes, Romanello (2018) encontró que las personas que salen del sistema educativo están más abocados a ser absorbidas por el mercado informal. A lo anterior se suma la coyuntural económica del país a partir del 2014, donde la tasa de empleo juvenil cayó y, por el contrario, la de desempleo aumentó (Schteingart, 2018).

Ante este contexto, desde el año 2005 se han implementado **diversas legislaciones para promover el empleo juvenil en Brasil**. A continuación se hace referencia a las acciones más significativas. En tal sentido, se inicia con el **Decreto No 5.598 (2005)** que establece una **regularización oficial en la contratación de aprendices**. Esta ley fue un avance significativo en Brasil, ya que especificó los marco de actuación que se deben cumplir en un contrato laboral de aprendizaje. En este caso, **tener entre 14 y 24 años de edad**, que las prácticas no superen los dos años, ofrecer una formación técnico-profesional y ceñirse a los términos de las Leyes de Trabajo. Esto permite, sin lugar a dudas, que las personas jóvenes brasileñas puedan **ejecutar acciones compatibles con sus estudios e intereses profesionales**, así como **no ser explotados o discriminados** por su edad.

En segundo término, se encuentra la **Ley No 11.129 (2005)**. Esta acción legislativa supuso un parteaguas en el ámbito de la juventud de Brasil, ya que se **creó el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem), el Consejo Nacional de la Juventud (CNJ) y la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ)**. Desde ese momento, el CNJ asume la responsabilidad de promover las políticas de juventud en Brasil y el SNJ de articular los programas federales destinados a las personas jóvenes. Dentro de esos programas, nos encontramos con ProJovem.

Esta iniciativa, en aquella época piloto y ahora ya consolidado, estimula la inserción productiva y comunitaria de las personas jóvenes brasileñas, a través de identificar oportunidades de trabajo, capacitación laboral y la reinserción escolar (Miranda y Alfredo, 2018). Para esto, la iniciativa se divide en cuatro áreas: (1) **Projovem Trabalhador**; (2) **Projovem Urbano**; (3) **Projovem Campo**; y (4) **Projovem Adolescente**.

A grandes rasgos, *Projovem Trabalhador* brinda competencias a jóvenes, de entre 18 y 29 años, para **realizar actividades alternativas de generación de ingresos**. *Projovem Urbano*, por su parte, busca que las personas jóvenes privadas de su libertad, de entre 18 y 29 años, **terminen sus estudios** y, al mismo tiempo, **participen socialmente**. *Projovem Campo*, por otra parte, ofrece la oportunidad de que aquellas jóvenes agricultoras (18 y 29 años) **concluyan la educación básica**. Por último, *Projovem Adolescente*, se enfoca en dar una **orientación y asistencia social integral** a los adolescentes (15 y 17 años) y sus familias (véase *Tabla 1*).

*Tabla 1. Áreas del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem)*

| ÁREAS                       | BENEFICIARIOS                                                                                                                                                                                                | OBJETIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROJOVEM TRABALHADOR</b> | Personas jóvenes entre 18 y 29 años en situación de desempleo y con ingresos inferiores al 50% del salario mínimo viviendo en municipalidades de más de 200,000 habitantes                                   | Se trata de un programa federal parte de la Política Nacional de Juventud y se divide en cuatro modalidades, dirigidas a personas jóvenes con distintos perfiles. Cada una está gestionada por un órgano federal diferente, pero todos cuentan con la participación de los Estados y de los municipios. El programa está compuesto por cursos que preparan las personas jóvenes en actividades alternativas de generación de ingresos. Se tratan de cursos de 350 horas divididas entre formación social y formación profesional. |
| <b>PROJOVEM URBANO</b>      | Personas jóvenes entre 18 y 29 años, tener documento de identidad, saber leer y escribir (pero no haber concluido el nivel de enseñanza básica). El programa da prioridad a la población carcelaria femenina | Se trata de un programa de nivelación de estudios que dura 18 meses. Tiene 3 componentes: formación básica de educación para personas jóvenes y adultas; formación profesional y técnica (general y específica); formación a la participación ciudadana. Los beneficiarios reciben una ayuda mensual condicionada al 75% de asistencia a las actividades y entrega de los trabajos pedagógicos.                                                                                                                                   |
| <b>PROJOVEM CAMPO</b>       | Personas jóvenes entre 18 y 29 años que no terminaron la educación secundaria                                                                                                                                | Da la oportunidades a personas jóvenes agricultoras excluidas del sistema formal de educación. El curso dura 2 años, organizado entre tiempo de educación escolar y tiempo de trabajo para la comunidad. Los beneficiarios reciben una ayuda económica y un diploma al terminar el curso.                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>PROJOVEM ADOLESCENTE</b> | Personas jóvenes entre 15 y 17 años beneficiarios del programa Bolsa Familia                                                                                                                                 | El programa organiza grupos de entre 15 y 30 personas jóvenes llamados colectivos. Los colectivos son acompañados por un orientador social y supervisado por un profesional del Centro de Referencia de Asistencia Social (Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)), encargado también de atender las familias de los jóvenes, a través del Servicio de Protección de Atención Integral a la Familia (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)).                                                     |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem).*

La **Portaría No 1.111/GM** (2005), en tercer lugar, instruye el desarrollo del **Programa de Bolsas para la Educación por el Trabajo**. Esta iniciativa, aunque centrada únicamente en el área de la salud, resultó innovadora en su tiempo. Esto es debido a que **el Ministerio de Salud ejerció un rol de formador**, donde las personas jóvenes estudiantes en este sector adquirieron una experiencia formativa única, al ser **preparadas para enfrentar las distintas realidades del país**. A su vez, el programa brindó apoyos para personas académicas, docentes y estudiantes en relación a áreas temáticas, regiones y/o servicios asistenciales prioritarios para el Sistema de Salud de Brasil.

Al avanzar seis años, en cuarto lugar, nos encontramos que en 2011 se crea el **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego** (PRONATEC) dentro de la **Ley 11.513/2011**. Gracias a esta iniciativa que aún sigue vigente, las personas jóvenes tienen acceso a cursos de educación profesional y tecnológica, de cara a potenciar sus probabilidades de insertarse en el mercado laboral. Para conseguir esto, el programa se divide en cinco áreas: (1) Programa Brasil Profissionalizado; (2) Red e-TecBrasil; (3) Bolsa Formação; (4) Joven Aprendiz; e (5) Idiomas sin fronteras (véase *Tabla 2*). Los cursos son gratuitos, con una duración mínima de 160 horas y, además, se ofrece alimentación, transporte y materiales escolares (Jannuzzi, 2016).

*Tabla 2. Áreas del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)*

| ÁREAS                                    | OBJETIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO</b> | El objetivo es aumentar la oferta de cursos y fortalecer la educación profesional y tecnológica integrada en la enseñanza media en las redes educacionales estaduais.                                                                                                                                              |
| <b>RED E-TECBRASIL</b>                   | En esta red son ofrecidos cursos técnicos y de calificación profesional sin costos por internet. Las instituciones acreditadas por el gobierno federal son autorizadas a crear cursos <i>on-line</i> .                                                                                                             |
| <b>BOLSA FORMAÇÃO</b>                    | Consiste en tres tipos de cursos gratuitos ofrecidos por las instituciones federales: cursos técnicos para los que terminaron la enseñanza media (duración un año); cursos técnicos para los que todavía están en la enseñanza media (duración un año); y formación inicial y continua o calificación profesional. |
| <b>JOVEN APRENDIZ</b>                    | El objetivo es permitir que los jóvenes mayores de 15 años que ya están en el mercado de trabajo tengan la oportunidad de concluir sus estudios, la contratación tendrá costos reducidos para las empresas y los cursos serán financiados por el programa.                                                         |
| <b>IDIOMAS SIN FRONTERAS</b>             | Tras percibir la necesidad de que los estudiantes aprendan un nuevo idioma, se ofrecerán becas de estudios para los cursos de siete idiomas diferentes: inglés, francés, español, italiano, mandarín, japonés y alemán.                                                                                            |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).*

Además, en quinto término, también se hace mención al **Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho "Acessuas Trabalho"** en el marco de la **Resolución CNAS 18/2012** y la **Portaría MDS n° 143** (2012). Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo general es luchar contra la pobreza y buscar que las familias brasileñas sean autónomas. En el ámbito

laboral, el programa **ofrece que las personas desarrollen habilidades para el trabajo, que reciban orientación profesional** e, incluso, que haya **un monitoreo de su recorrido por el mundo laboral**. En relación a la juventud, se encuentra que para ser beneficiario las personas jóvenes tienen que estar en: (1) Servicio de acogida; (2) Servicio de convivencia y fortalecimiento de vínculos; (3) en el Sistema socio-educativo; o (4) en situación de ser víctimas de explotación sexual.

Bensusán (2016), ante el horizonte legislativo anterior, señala que es imprescindible que las políticas públicas en el ámbito juvenil profundicen en dos ámbitos: (1) **crear mejores condiciones laborales para las personas jóvenes** (tanto en el sector público como en el privado); y (2) **desarrollar nuevos enfoques en los sistemas de educación, capacitación y formación**. Esto permitirá que la juventud brasileña tenga las competencias necesarias para **hacer frente a las demandas que exigen los nuevos puestos de trabajo**, a la inestabilidad económica del país (así como de la región y del mundo) y a los cambios tecnológicos que modifican constantemente el mercado laboral.

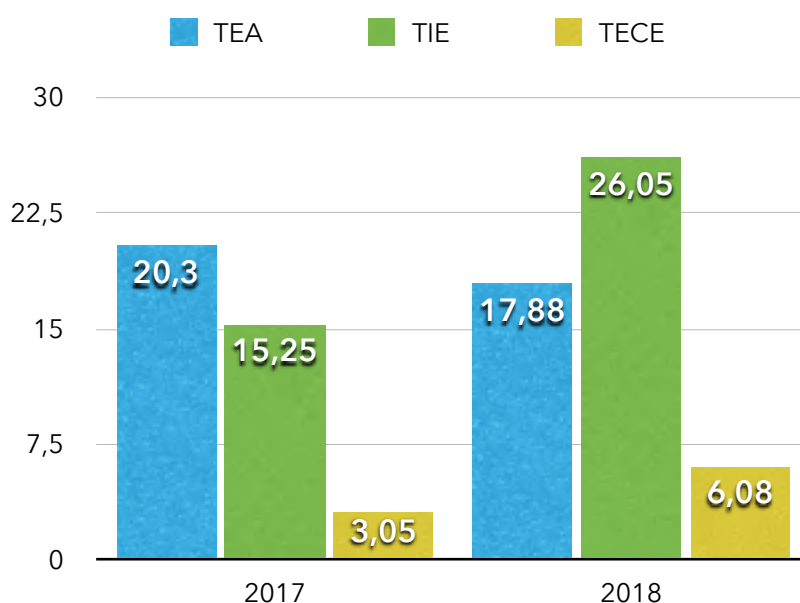
Gontero y Zambrano (2018), por su parte, consideran pertinente **desarrollar servicios de información y de trabajo que permitan que las personas jóvenes tengan un mayor acceso a los puestos de trabajo disponibles**. Al mismo tiempo, que estos servicios (tanto públicos como privados) promuevan **mecanismos de selección abiertos, universales y meritocráticos**, donde todas las personas jóvenes puedan presentar su candidatura y saber que las personas escogidas lo han sido por ser las más capacitadas para el puesto (sin que sean discriminadas por el simple hecho de ser jóvenes).

Finalmente, es imprescindible que, como en el resto de países iberoamericanos, **se ataque la informalidad laboral** entre la juventud brasileña. En tal sentido, es importante **encontrar fórmulas innovadoras que permiten hacer una transición** de todas aquellas personas que están estudiando o trabajando en la economía informal a ser parte del mercado laboral formal (Romanello, 2018).

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Brasil del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 20,30% en 2017 y finalizó en un 17,88% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 15,25% a un 26,05% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) se incrementó de un 3,05% en 2017 a un 6,08% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Brasil entre 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

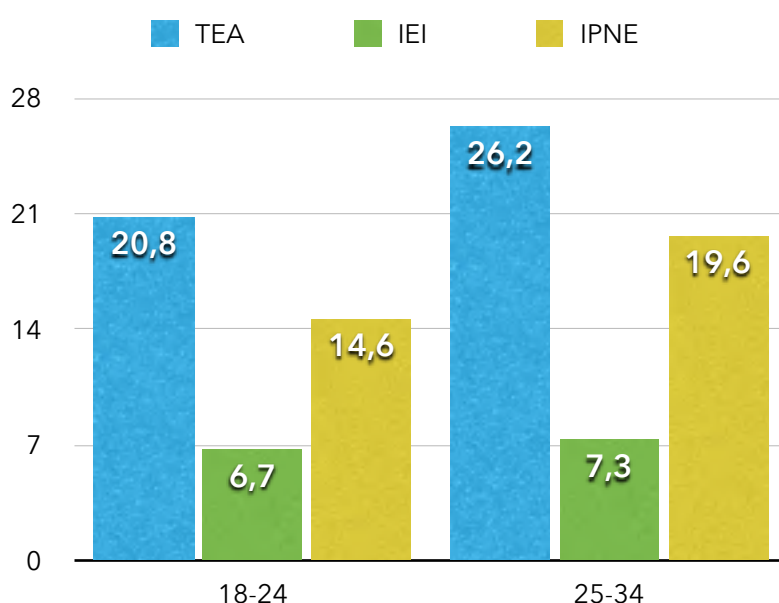
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Brasil ha ido disminuyendo posiciones a nivel mundial. Esto es debido a que **ha pasado del puesto número 37 en 2016, al 38 en 2017 y, por último, al 45 en 2018**. Lo que lo coloca en este índice como el noveno país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 20,8%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 6,7% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 14,6%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 26,2%, un IEI de 7,3% y un IPNE de 19,6% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Brasil ha desarrollado amplias legislaciones para fomentar el emprendimiento como una oportunidad laboral entre la juventud. A continuación se detallan las acciones más representativas. Primero, se aborda el **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais** en el marco de la **Ley No12.512** (2011) y el **Decreto N°**

**7.644/2011.** Esta iniciativa sigue vigente y apoya a las personas pertenecientes a comunidades tradicionales vulnerables, incluyendo a la juventud, en **desarrollar capacidades de emprendedurismo**, en **generar actividades productivas** (de trabajo independiente) y en **incentivar la organización asociativa y cooperativa**. Para esto, el programa se divide en tres acciones concretas: (1) Transferencia Fomento Brasil Sem Miséria; (2) Transferencia Fomento Semiárido; y (3) Servicios de Asistencia Técnica (véase *Tabla 3*).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Brasil entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica*.

Tabla 3. Acciones del Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais<sup>1</sup>

| PRINCIPIOS                                      | OBJETIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>TRANSFERENCIA FOMENTO BRASIL SEM MISÉRIA</b> | Transferencia por un monto total de USD 760 (BRL 2.400), que puede entregarse en dos o tres cuotas. Cuando el monto se entrega en dos cuotas la primera es de USD 443 (BRL 1.400) y la segunda de USD 316 (BRL 1.000). Cuando es entregado en 3 cuotas la primera es de USD 316 (BRL 1.000), y la segunda y la tercera de USD 221 (BRL 700) cada una.                                                                                                                                            |
| <b>TRANSFERENCIA FOMENTO SEMIÁRIDO</b>          | Para participar en esta modalidad las familias deben disponer de almacenamiento de agua para la producción agropecuaria y tener las capacidades productivas mínimas para la implementación. En esta sentido, tendrán prioridad las familias que hayan sido atendidas o seleccionadas por el Programa Cisternas y las demás acciones del Programa Agua para Todos. El valor de la transferencia a la que acceden las familias es de USD 949 (primera entrega de USD 569 y la segunda de USD 379). |
| <b>SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA</b>          | Las familias participan de reuniones, días de campo y capacitaciones y reciben visitas de técnicos de Asistencia Técnica y de Extensión Rural (ATER). Los técnicos acompañan a las familias durante todo el desarrollo de su proyecto productivo, apoyándolas para que gestionen los recursos financieros de manera adecuada.                                                                                                                                                                    |

<sup>1</sup> Las cifras en USD que se describen en la *Tabla 3* son las que aparecen actualmente, a mayo de 2019, en la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (<https://plataformacelac.org/programa/1188>).

En segundo término, se encuentra el **Programa Crescer** (CEPAL, 2019) creado en 2012. Esta iniciativa, finalizada en 2016, apoyó el fomento del trabajo independiente o autónomo a través de incentivar la ampliación, fortalecimiento y la formalización de los microemprendimientos. Para esto, el programa ofreció microcréditos (destinados a capital o inversiones) y acceso a asistencia técnica para el emprendedurismo.

El **Plan ProgreDir**, en tercer lugar, fue creado en 2017 y se enmarca en el **Decreto No 9.160** (2017) y la **Ley No 13.636/2018**. Esta iniciativa sigue vigente y busca promover el emprendimiento como una oportunidad laboral y de independencia socioeconómica. Los beneficiarios, pertenecientes al Registro Unificado y Programa Bolsa Familia, tienen la posibilidad de recibir los siguientes apoyos: educación financiera, microcréditos, disminución de las brechas de inclusión financiera, asistencia gerencial y cursos de habilidades en emprendedurismo (véase *Tabla 4*).

*Tabla 4. Características del Plan ProgreDir*

| CARACTERÍSTICAS                | RESUMEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BENEFICIARIOS</b>           | Las personas inscritas en el Registro Unificado (aproximadamente el 40% más pobre de la población brasileña) y participantes del Programa Bolsa Familia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>ACCIONES</b>                | Conjunto de acciones del gobierno federal para promover la autonomía, a través de la generación de empleo y renta, de las familias inscritas en el Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (Catastro Único) y participantes del Programa Bolsa Familia. El plan reúne cualificación profesional, apoyo al emprendedurismo y encaminamiento al mercado de trabajo, a fin de contribuir a fortalecer las capacidades individuales y generar independencia socioeconómica.                                                         |
| <b>APOYO AL EMPRENDIMIENTO</b> | Incluye acciones tales como: asistencia gerencial y cursos, educación financiera, microcréditos, disminución de las brechas de inclusión financiera. Además, a través de este componente se promueve la participación en el "Programa Microcrédito Productivo Orientado". En la que se otorgan préstamos a personas dueñas de su propio negocio, sea formal o informal, y de bajos ingresos, con el fin de mejorar, ampliar o iniciar un negocio, así como la formalización de las empresas mediante el Programa Microempreendedor Individual (MEI) |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan ProgreDir.

El **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação** (MCTI), en cuarto término, implementó en 2013 el programa **Start-Up Brasil**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene como objetivo principal **apoyar a las personas jóvenes a desarrollar emprendimientos en territorio brasileño**, especialmente de base tecnológica. Al ser seleccionado para el programa se obtienen los siguientes beneficios: (1) bolsas económicas para becas de investigación; (2) inversiones financieras de las aceleradoras a cambio de un porcentaje de participación accionaria; (3) asistencia técnica desde la puesta en marcha hasta la sostenibilidad del emprendimiento.

Las legislaciones y programas anteriores persiguen que **el emprendimiento en Brasil se convierta en una opción real y consolidada para el desarrollo laboral de la juventud**. Galiani et

al. (2017), en tal sentido, aportan diversas recomendaciones. La primera es permitir que las personas jóvenes tengan acceso a financiación para iniciar sus iniciativas empresariales. Al mismo tiempo, proponen **respaldar a empresarios noveles y a pequeñas empresas** (con menos de 50 trabajadores) **a través de la exención del impuesto** sobre la renta (durante los dos primeros ejercicios fiscales), así como la exención de la renta presuntiva durante los cinco primeros años gravable. Esta medida podría suponer que las PYMES no sólo dependen íntegramente de préstamos bancarios, sino que puedan compaginar su subsistencia con los ingresos que generan con sus propias actividades.

Una segunda medida es que se establezcan **criterios que permitan que las personas emprendedoras y las PYMES puedan acceder a créditos formales en instituciones bancarias o financieras**. Es decir, a través de regular las exigencias de avales, que las tasas de interés sean asumibles y los costos de transacción que sean pertinentes para una persona joven emprendedora.

Una tercera aportación es apostar por **consolidar las capacidades y competencias empresariales en las personas jóvenes**. Es decir, establecer programas, dentro y fuera de la escolaridad formal, donde la juventud adquiera marcos de actuación para saber: (1) poner en marcha una idea de negocio; (2) gestionar una entidad empresarial; (3) implementar procesos de desarrollo; (4) **expandirse en nuevos sectores y mercados**; e (5) incorporar **inversiones financieras y aspectos innovadores** a la idea de negocio.

La cuarta recomendación es **permitir que las personas jóvenes emprendedoras y las PYMES tengan acceso a la internacionalización de sus productos y servicios**. Esto debido a que, según la OCDE/CEPAL/CAF (2016), las PYMES latinoamericanas, y por ende la juventud emprendedora, tienen una menor oportunidad de sumarse a los sistemas económicos mundiales o supranacionales. De esta manera, se considera importante **fomentar los encuentros y las conexiones entre las PYMES con los mercados y las redes empresariales internacionales**. Esto último permitirá que las personas jóvenes emprendedoras de Brasil mejoren sus redes profesionales y su desempeño empresarial.



### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El **Sistema de Seguridad Social de Brasil** nació a partir de la promulgación de la **Ley Elói Chaves de 1923**. A partir de la constitución de 1988, se establece que la salud es de acceso universal y gratuito para todas las personas, sin importar su contribución o situación laboral (Tassara et al., 2015). Al mismo tiempo, este sistema abarca el derecho a la salud, la previsión social y la asistencia social.

Siguiendo esta línea, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) destaca dos régimen: el General de Previsión Social y el Optativo Complementario de Previsión Social. Dentro de ambos se contemplan las siguientes acciones protectoras: (a) **Salud**; (b) **Asistencia Social**; (c) **Servicios Previsionales**; y (d) **Dependientes** (véase Tabla 5).

Tabla 5. Acciones Protectoras del Sistema de Seguridad Social de Brasil

| ACCIONES                                    | RESUMEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SALUD</b>                                | Se garantiza acceso universal e igualitario, independientemente de la contribución, con una atención integral que comprende, incluso, actividades preventivas.                                                                                                                                                                            |
| <b>ASISTENCIA SOCIAL</b>                    | Además de las políticas de amparo a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la adolescencia, a la vejez y a las personas con discapacidad, existe la garantía de una renta mínima, independientemente de cualquier contribución, para los ancianos respecto de los que se compruebe que no poseen medios para su sustento.          |
| <b>BENEFICIOS Y SERVICIOS PREVISIONALES</b> | Cubren al asegurado las siguientes prestaciones: jubilación por invalidez, jubilación por edad, por tiempo de contribución y especial, auxilio por enfermedad, salario por maternidad, prestaciones familiares y auxilios por accidentes laborales. También se reconoce un seguro de desempleo e indemnización compensatoria por despido. |
| <b>DEPENDIENTES</b>                         | A los dependientes se les reconocen: pensión por fallecimiento, auxilio por reclusión.                                                                                                                                                                                                                                                    |

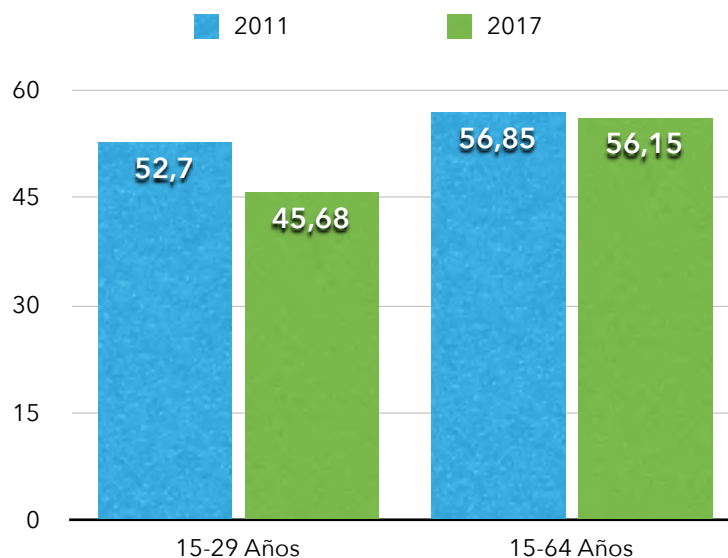
Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

El BISSI (OISS, 2018), además, describe las cinco **principales formas de financiamiento de la seguridad social** en Brasil. La primera es a través de las personas trabajadoras que contribuyen con un porcentaje de su remuneración mensual. La segunda es a partir de otras personas trabajadoras, como contribuyentes individuales, asegurados voluntarios, micro emprendedores individuales, productores rurales y pescadores. La tercera son las contribuciones de las empresas en función de sus personal contratado. La cuarta son las personas domésticas y la quinta las agencias de apuestas.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población brasileña ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 56,85% en 2011 a un 56,15% en 2017. Por el contrario, se observa una ligera disminución en ese mismo

porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en ese mismo rango de edad, se encuentra un 52,70% en 2011 y un 45,68% en 2017 (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

En relación a las más recientes acciones legislativas del Gobierno de Brasil, destacamos las siguientes. En primer lugar, el **Benefício de Prestação Continuada** en el marco de **Ley 8.742/93** ejecutada por el Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Aunque directamente no beneficia a las personas jóvenes, es menester hacer mención a este programa. Esto es debido a que permite que **las personas mayores de 65 años que no reciben pensiones o que tienen alguna discapacidad de largo plazo** (más de dos años) en extrema pobreza, **puedan recibir el salario mínimo** establecido por la Constitución de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). De esta manera, las personas beneficiarias tienen que postularse ante el INSS, comprobar la edad, la falta de medios económicos y la discapacidad.

En segundo lugar, se hace referencia a la **Previdência Rural** enmarcada en la **Ley nº 8.212** y la **Ley nº 8.213** articulada por el INSS. Este programa se enfoca en brindar **“una pensión básica equivalente al salario mínimo para aquellas personas trabajadoras que no están insertos en los sistemas de pensión y jubilación y que se encuentran en una posición desfavorable en la sociedad brasileña”**. De esta manera, las personas beneficiarias son las **mayores de 18 años que sean residentes en áreas rurales** (o urbanas de hasta 50.000 habitantes) **con una actividad económica rural, de pesca o artesanal**. Al mismo tiempo, este programa garantiza una pensión de vejez o invalidez a las mujeres mayores de 55 años y a los hombres de más de 60 años.

En tercer lugar, se aborda el programa estrella de transferencias condicionadas de Brasil: **Bolsa Familia** mediante la **Ley 10836** (2004). Esta iniciativa es un programa que se centra en dos objetivos fundamentales. Primero, en **combatir la pobreza extrema** (y todas sus variables) de las familias brasileñas más vulnerables en el ámbito socioeconómico. Segundo, brindar a estas

familias desfavorecidas un **acceso a los derechos y servicios más básicos**: salud, educación, seguridad alimentaria y asistencia social (Vuolo, 2016).

Dentro de estos objetivos, encontramos acciones concretas que están enfocadas en la seguridad social (véase *Tabla 6*). Aunque el programa tiene ocho categorías, para el propósito de este documento nos centramos únicamente en los que conciernen a la temática de este capítulo. Primero, el **Bono Básico** permite que las familias en situación de extrema pobreza puedan **brindar a sus hijas e hijos las vacunas correspondientes y los controles de crecimiento respectivos**. Así mismo, las madres tienen la posibilidad de tener controles prenatales y un acompañamiento lactante.

Segundo, el **Bono Variable**, que sigue la misma línea del anterior, permite que las **hijas e hijos menores de 15 años en familias en situación de pobreza tengan acceso a vacunas**, al seguimiento de crecimiento, los controles prenatales y un acompañamiento lactante. Tercero, la acción **Brasil Carinhoso** concentra sus recursos en las **niñas y niños de 0 a 6 años** en familias en situación de pobreza extrema. En tal sentido, las personas beneficiarias reciben **suplementos nutricionales, cobertura sanitaria y acceso a jardines infantiles**.

El **Bono Variable Embarazadas**, en cuarto lugar, se centra en **las mujeres embarazadas que tienen entre 14 y 44 años de edad**. Esta acción les permite tener **acceso a controles pre-natales** para el correcto desarrollo del feto y, por ende, del nacimiento de su hija o hijo. Al mismo tiempo, al estar en **esta categoría también se les permite acceder al Bono Variable Adolescente**, de cara a que puedan completar sus estudios formales.

En el marco de estas acciones legislativas, a continuación se hacen las siguientes aportaciones en materia de seguridad social. En primer lugar, es importante **centrar los esfuerzos en la situación de informalidad laboral en la que se encuentra la juventud** (Romanello, 2018). Esto es debido a que, al pertenecer a la economía informal, las personas jóvenes no gozan de contratos laborales y, por ende, tampoco de ningún tipo de cobertura a la seguridad social. En tal sentido, se tienen que **encontrar fórmulas innovadoras no sólo en la transición del mercado formal al informal**, sino que mientras se hace dicha transferencia también haya la posibilidad de que las personas jóvenes tengan acceso a la seguridad social.

En segundo término, de acuerdo a Montekio *et al.* (2011), es indispensable que **los ciudadanos sean el centro del diseño de las acciones y políticas en el ámbito de la seguridad social**. Esto significa que las personas beneficiarias puedan participar en el diseño de las acciones legislativas para crear un modelo que esté enfocado en sus necesidades. En tal sentido, los autores señalan la importancia de: (1) avanzar en la **implementación del sistema de salud universal**; (2) diseñar **estrategias que vinculen la seguridad social con el desarrollo económico y laboral**; y (3) desarrollar **una seguridad social que esté directamente relacionada en la búsqueda de calidad de vida** de las personas.

Machado (2018), finalmente, como tercera medida, subraya el **evitar la precarización, la privatización y la tercerización** de las instituciones o entidades públicas que desarrollan las

acciones relacionadas con la seguridad social en Brasil. Esto es debido a que puede provocar que el sistema público y el sector privado tengan que disputar por los mismos recursos y por los mismos beneficiarios. Para esto, se propone **continuar y profundizar en un modelo de gestión público descentralizado**, de cara a que cada entidad federativa, en base a unos lineamientos generales, pueda tener el control sobre las competencias de la seguridad social y brindar los mayores y mejores servicios a sus ciudadanos.

*Tabla 6. Acciones del programa Bolsa Familia<sup>2</sup>*

| BONO                                                     | BENEFICIARIOS                                                                                                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BONO BÁSICO</b>                                       | Familias en situación de extrema pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta USD 27)                                      | Cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños/as menores de 7 años; asistencia a controles pre-natales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años.                                                                                                                                                 |
| <b>BONO VARIABLE</b>                                     | Hijos/as menores de 15 años en familias en situación de pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta USD 53)               | Cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento para niños/as menores de 7 años; asistencia a controles pre-natales y acompañamiento de madres lactantes.                                                                                                                                                                                 |
| <b>BONO VARIABLE ADOLESCENTE</b>                         | Hijos/as entre 16 y 17 años en familias en situación de pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta USD 53)               | Asistencia escolar mínima de 75% .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>BONO VARIABLE EMBARAZADAS</b>                         | Mujeres embarazadas entre 14 y 44 años en situación de extrema pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta USD 53)        | Asistir a controles pre-natales. Compatible con el bono variable adolescente para las adolescentes embarazadas.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>BONO VARIABLE NIÑOS LACTANTES</b>                     | Niños/as entre 0 y 6 meses en familias en situación de extrema pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta USD 53)        | Cumplimiento del calendario de vacunaciones de los niños/as y los controles nutricionales (peso y talla) al día.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>BONO PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA</b>     | Familias que tienen un ingreso del hogar per cápita inferior a USD 27 después de recibir los otros beneficios del programa | Este beneficio complementa el ingreso de las familias para que su renta mensual per cápita supere los USD 27. Este beneficio, desde 2013, está disponible a todos los hogares beneficiarios de Bolsa Família (aunque estos no tengan hijos).                                                                                                                     |
| <b>PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA (PAIF)</b> | Todas las familias beneficiarias del programa                                                                              | Trabajo socioeducativo de seguimiento de las familias que no cumplen con las condicionalidades de Bolsa Família. Se hace caso a caso y depende del tipo de incumplimiento, vulnerabilidades y fortalezas de las familias, para la ejecución de un plan de seguimiento y monitoreo. Esto es ejecutado por los Centros de Referencias de Asistencia Social (CRAS). |
| <b>BRASIL CARINHOSO</b>                                  | Niños/as entre 0 y 6 años en familias en situación de extrema pobreza                                                      | Este componente busca ampliar la cobertura de salud y nutrición para los niños/as menores de 6 años y facilitar el acceso a los jardines infantiles.                                                                                                                                                                                                             |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Bolsa Família.*

<sup>2</sup> Las cifras en USD que se describen en la *Tabla 3* son las que aparecen actualmente, a mayo de 2019, en la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (<https://plataformacelac.org/programa/99>).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Bensusán, Graciela. (2016). "Organizing Workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The Authoritarian-Corporatist Legacy and Old Institutional Designs in a New Context." *Theoretical Inquiries in Law* 17(1): 131-161.

Cacciamali, Maria Cristina e Maria de Fátima José-Silva. (2003). "Emprego e seguridade social: mais uma década perdida no mercado de trabalho da América Latina." Em: Coggiola, O. (Org.). *América Latina: encruzilhadas da história contemporânea*. Pp. 215-232. São Paulo: Xamã.

Decreto No 5.598. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Brasil, 1 de dezembro de 2005.

Decreto No 9.160. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Brasil, 26 de setembro de 2017.

Galiani, Sebastian, Marcela Meléndez, and Camila Navajas Ahumada. (2017). "On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence." *Labour Economics* 45: 143-157.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gontero, Sonia y María José Zambrano. (2018). *La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jannuzzi, Paulo. (2016). "Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec." *Estudos em Avaliação Educacional* 27(66): 624-661.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Lei Nº 10.836. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Brasil, 9 de janeiro de 2004.

Lei Nº 11.129. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Brasil, 30 de junho de 2005.

Lei Nº 12.512. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Brasil, 14 de outubro de 2011.

Machado, Cristiani. (2018). "Políticas de Saúde na Argentina, Brasil e México: diferentes caminhos, muitos desafios." *Ciencia & Saúde Coletiva* 23(7): 2197-2212.

Miranda, Ana y Miguel Alfredo. (2018). "Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias." *Revista de Ciencias Sociales* 31(42): 79-106.

Montekio, Víctor, Guadalupe y Rosana Aquino. (2011). "Sistema de salud de Brasil". *Revista Salud Pública de México* 53(2): 120-131.

OCDE/CEPAL/CAF. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. París: OECD Publishing.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Portaria MDS nº 143. Diário Oficial da Uniao, Brasília, Brasil, 5 de julho de 2012.

Portaria No 1.111/GM. Diário Oficial da Uniao, Brasília, Brasil, 5 de julho de 2005.

Romanello, Michele. (2018). "Informalidad juvenil en Brasil: análisis de las transiciones escuela-trabajo." *Apuntes* 45(83): 145-174.

Sánchez, Liliana. (2018). "Vidas truncadas: el exceso de homicidios en la juventud de América Latina, 1990-2010. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México." *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 36:108.

Schteingart, Daniel. (2018). "El rompecabezas del mercado laboral latinoamericano." *Nueva Sociedad* 275: 92-105.

Tassara, Carlo, Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile: ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROsociAL.

Vuolo, Rubén M. Lo. (2016). "Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas 'Bolsa familia' de Brasil y 'Asignación universal por hijo para protección social' de Argentina." *Revista internacional de pensamiento político* 6: 193-222.

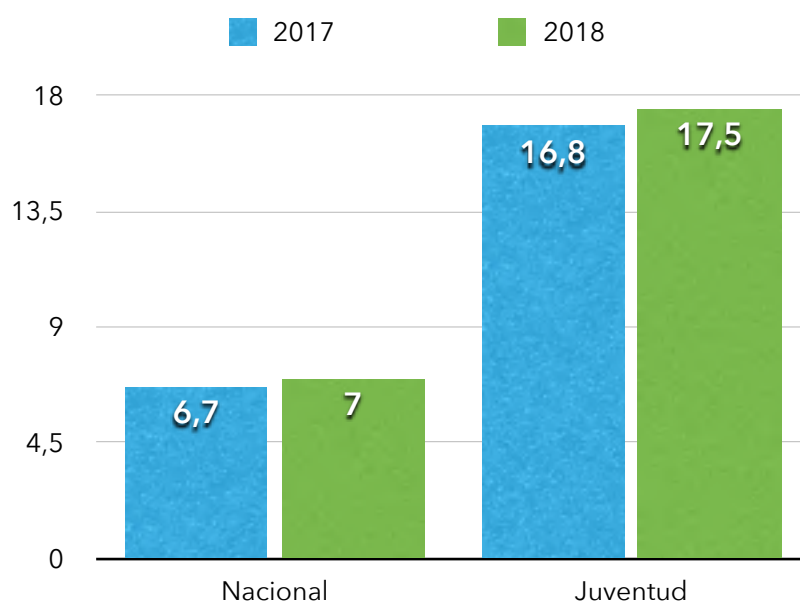
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### CHILE

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Chile tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 6,7%. Una cifra que aumenta al 16,8% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 7% a nivel nacional y un 17,5% entre la juventud (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018

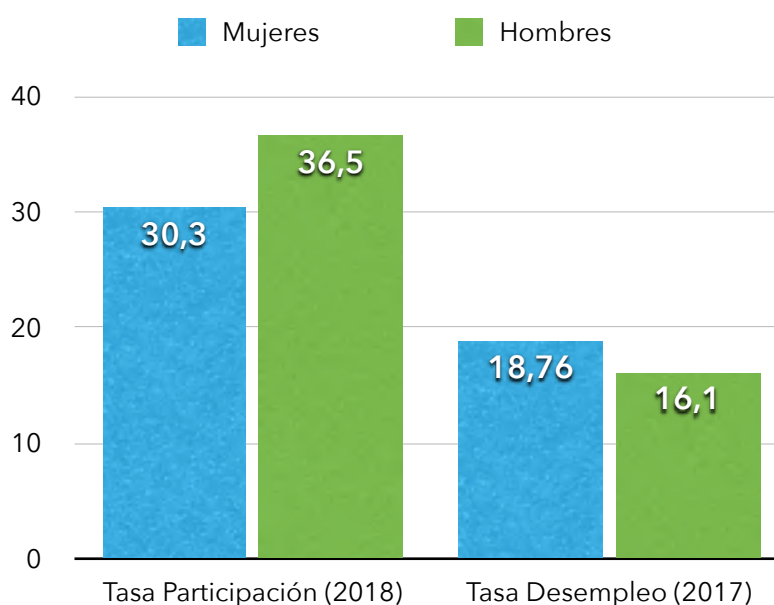


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Chile. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 30,3% y 36,5% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 18,76% en mujeres y 16,10% en hombres (véase Gráfica 2).



Gráfica 2. Tasa de participación (2018) v Tasa desempleo (2017) entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca que en los últimos 30 años no se han conseguido resultados palpables en relación a las políticas juveniles orientadas al trabajo (Rivera-Aguilera, 2016). Al mismo tiempo, Tomaselli (2017) destaca que en Chile hay una mayor proporción de personas jóvenes fuera de la fuerza de trabajo. Y Bassi et al. (2012), por otra parte, señala que las empresas no encuentran a personas jóvenes que tengan las competencias que requieren para sus puestos de trabajo.

De acuerdo con la OIT (2016), hay tres factores que podrían explicar lo anterior. Primero, el no tener experiencia laboral aumenta las posibilidades de estar en una situación de desempleo. Segundo, debido a que las personas jóvenes están sobrerrepresentadas en el empleo temporal y a tiempo parcial de manera involuntaria. Tercero, a que un cierto grupo de personas jóvenes se encuentra desempleada por decisión propia, a la espera de conseguir la oferta laboral que cumpla con sus requisitos.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales legislaciones y programas desarrollados para mejorar las oportunidades laborales de la juventud chilena. La primera medida es el **Decreto Supremo N° 101** (2014) que en 2014 pone en marcha el **Programa +Capaz** por parte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto **aumentar la empleabilidad de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad social y/o discapacidad**, así como ayudar a superar la desigualdad socio-económica de este colectivo.

Para conseguir lo arriba referido, el programa contempla tres acciones interconectadas: (1) **Capacitación laboral** a través del desarrollo de cursos de formación; (2) **Intermediación laboral** para que las personas beneficiarias puedan optar a prácticas laborales; y (3) **Certificación de**

**competencias laborales** a través del propio Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Además de lo anterior, el Programa +Capaz también brinda diversos subsidios, seguros de accidente, cuidado infantil y continuidad en los estudios (véase *Tabla 1*).

*Tabla 1. Subsidios del Programa +Capaz*

| ACCIÓN PROTECTORA                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SUBSIDIO DIARIO</b>                  | Considera la entrega de 650 USD al usuario por cada día asistido a la capacitación. El dinero se entrega en efectivo semanalmente. El organismo ejecutor puede pagarlo directamente a la participante, o a través de una entidad bancaria. Para operar con entidad bancaria, el ejecutor debe suscribir un convenio, generando una cuenta para el depósito o transferencia de los subsidios por parte de Sence.                                                                                                                                         |
| <b>CUIDADO INFANTIL</b>                 | Este beneficio lo entrega Sence, a través del organismo ejecutor a aquellas participantes que tienen niños de entre 0 y menos de 6 años, bajo su cuidado. El organismo ejecutor entrega a la participante un subsidio de 888,88 USD por niño(a) menor de 3 años, por día asistido a la capacitación. El dinero se entrega semanalmente. En caso de niños de 3 y menos de 6 años el ejecutor podrá proporcionar una guardería solo durante la fase lectiva y Asistencia Técnica Grupal, que será financiada con recursos proporcionados por el programa. |
| <b>SEGURO DE ACCIDENTES DE TRAYECTO</b> | Este beneficio cubre los gastos médicos a causa o con ocasión de un accidente ocurrido en el trayecto desde o hacia el lugar de ejecución del curso. Opera también en caso de accidentes que sufran los niños en el trayecto hacia o desde la guardería.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa +Capaz.*

El segundo programa que se presenta, también perteneciente al SENCE, es el **Subsidio al Empleo Joven** creado en 2009 mediante la **Ley N° 20.338** (2009). Esta acción sigue vigente y busca incentivar la contratación de las personas jóvenes a través de un apoyo económico al empleador. Este último, por consecuencia, recibe un tercio del monto del salario que recibe la persona beneficiaria, el cual repercute un 20% al trabajador y un 10% a la empresa. Además, dentro de este programa se contempla un subsidio previsional a las cotizaciones de los trabajadores jóvenes dentro (del Párrafo 3° del Título III) de la Ley 20.255. Para poder ser elegible, la personas tiene que tener entre 18 y 25 años de edad, estar al corriente en sus cotizaciones y pertenecer al 40% más vulnerable de la población (de acuerdo al Registro Social de Hogares).

La tercera medida que se aborda es el **Programa Yo Trabajo Jóvenes** del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Esta iniciativa sigue vigente y busca preparar a las personas jóvenes para la búsqueda de un empleo a través de una **formación sociolaboral**. Al mismo tiempo, ofrece intermediación con empleadores y derivación a otras capacitaciones laborales. En cuanto a los requisitos para ser beneficiario de esta iniciativa, es necesario estar en estas tres situaciones: (1) tener entre 18 y 24 años de edad; (2) estar en una situación de vulnerabilidad o con menos oportunidades (ya sea a través del Registro Social de Hogares, del Subsistema de Seguridades y Oportunidades o de Chile Solidario); y (3) estar en situación de desempleo, buscando trabajo por primera vez o estar en un empleo precario.

Dentro de la formación sociolaboral del Programa Yo Trabajo Jóvenes, destacan las siguientes acciones: (1) **Preparación para entrevistas de trabajo**; (2) **Elaboración de un Curriculum Vitae**; (3) **Apoyo económico para la búsqueda de un empleo** dependiente; (4) **Capacitación para buscar un empleo**; y (5) **Apoyo financiero para elaborar un Plan de Inserción Laboral**. Estas ayudas permiten que las personas jóvenes puedan expandir sus competencias tanto personales como sociales.

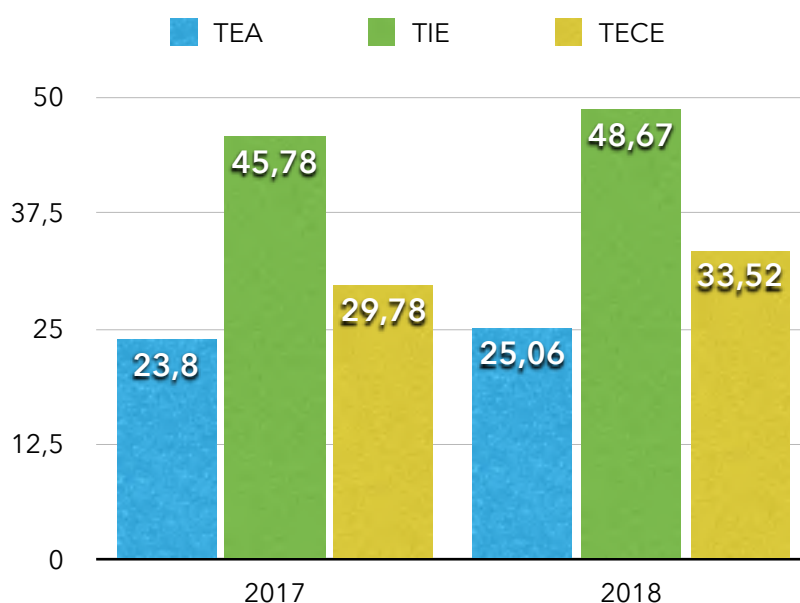
El Centro de Microdatos (2017) de la Universidad de Chile llevó a cabo una evaluación de impacto del Programa Yo Trabajo Jóvenes. Aunque los datos no son concluyentes, cabe destacar que las personas beneficiarias aseguraron sentirse **más preparados para afrontar entrevistas laborales o con más habilidades para encontrar un puesto de trabajo**. Al mismo tiempo, se encuentra que esta iniciativa aumente el empleo y el ingreso total de las personas jóvenes, al menos hasta doce meses después de terminado el programa.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Bassi *et al.* (2012) señala la importancia de que **promover las habilidades no-cognitivas entre las personas jóvenes**, de cara a que los empleadores puedan encontrar a las personas jóvenes aptas para sus puestos de trabajo. Por otra parte, Contreras *et al.* (2018) pone énfasis en **articular de mejor manera la transición de la educación al mundo laboral**, especialmente a través de **programas de experiencia laboral temprana**, para poder reducir el alto desempleo juvenil. Finalmente, la Universidad de Chile (Centro de Microdatos, 2017), en este mismo sentido, sugiere **fomentar las prácticas laborales dentro de las empresas** como una medida para favorecer la inserción laboral de la juventud chilena.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Chile del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 23,80% en 2017 y finalizó en un 25,06% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 45,78% a un 48,67% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) se incrementó de un 29,78% en 2017 a un 33,52% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Chile entre 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

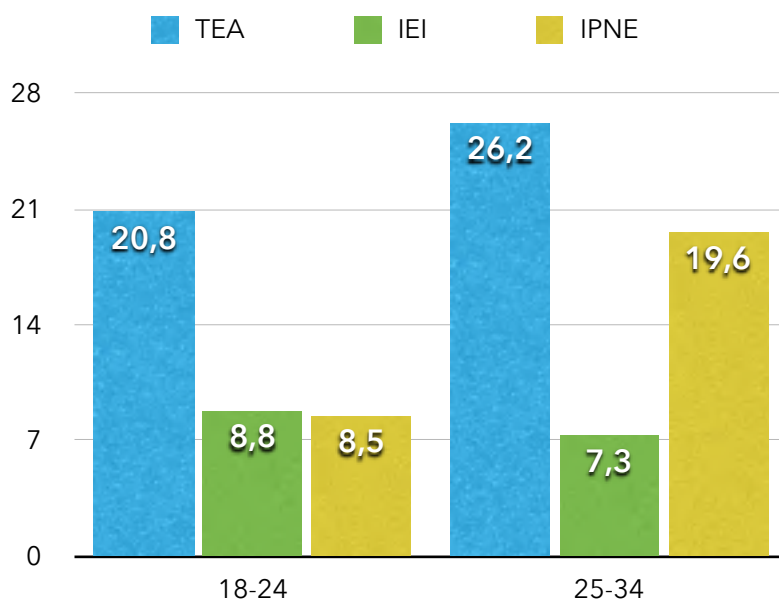
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Chile se ha mantenido relativamente estable en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que **sólo ha disminuido dos puestos desde 2016, pasando de la posición 31 en 2016 a la número 33 en 2017 y 2018**. Lo que coloca a Chile como el tercer país mejor ubicado de toda Iberoamérica (sólo por debajo de Portugal y España) y el mejor de toda América Latina.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 20,8%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 8,8% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 8,5%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 26,2%, un IEI de 7,3% y un IPNE de 19,6% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Chile ha puesto en marcha diversas legislaciones y programas para fomentar el emprendimiento entre sus ciudadanos más jóvenes. La primera medida que se aborda es el **Bono Empresa y Negocio** regulado por el **Decreto N° 14** del 28 de

enero de 2011 (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, 2017). Esta iniciativa sigue vigente y busca ser una herramienta para potenciar la competitividad y productividad de las empresas. El programa va dirigido a personas dueñas de MIPYMES, emprendedoras o trabajadoras por cuenta propia. Cada año se abre una convocatoria, de cara a que las personas interesadas puedan postularse y, si son seleccionadas, recibir un bono para poder matricularse en cursos de capacitación o formación (Gray *et al.*, 2017), especialmente en administración, marketing y finanzas.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Chile entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

La SENCE (2017), además, determinó **cuatro indicadores para medir el éxito del programa** cada año: (a) Aprobación de Cursos de Capacitación; (b) Beneficiarios inscritos respecto de la programación; (c) Porcentaje de satisfacción neta de los usuarios con el programa; y (c) Porcentaje de cobertura. Como se puede apreciar en la *Tabla 2*, **los resultados del programa durante el periodo 2014-2016 han sido intermitentes**.

La segunda medida que se aborda es el programa **Capital Semilla Emprende** del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) que funciona desde el 2008. Esta iniciativa sigue vigente y busca poner en marcha nuevos emprendimientos a través de apoyos económicos. Para esto, las personas postulantes, ya con edad legal para trabajar, deben de presentar un plan de trabajo sobre su idea de negocio. En caso de ser seleccionados, el programa ofrece dos apoyos. Primero, guías para cumplir los objetivos del plan de trabajo (especialmente en capacitación, asistencia técnica y marketing). Segundo, financiación para realizar gestiones empresariales y/o inversiones (Moya Muñoz y Molina Jara, 2017). Asimismo, cabe destacar que la persona beneficiaria tiene que aportar un 20% del co-financiamiento (véase *Tabla 3*).

Siguiendo esta misma línea, la tercera medida que a continuación se describe es el programa **Capital Abeja Emprende**. Esta iniciativa sigue vigente y busca poner en marcha nuevos

emprendimientos que estén liderados exclusivamente por mujeres. Las beneficiarias deben ser mayores de 18 años, no tener ningún tipo de actividad en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos y presentar un proyecto de negocio acorde a los lineamientos de las convocatorias lanzadas por el propio SERCOTEC. Las beneficiarias pueden acceder a un subsidio de hasta 3 millones 500 mil pesos para comenzar sus nuevos negocios o adquirir capacitación en gestión empresarial (Ocampo et al., 2018).

Tabla 2. Resultados de los principales indicadores de medición para el programa por año.

| INDICADOR                                                              | FÓRMULA CÁLCULO                                                                                                                                                                                                                                       | 2014    | 2015    | 2016    |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| <b>APROBACIÓN DE CURSOS DE CAPACITACIÓN</b>                            | $(\text{N}^\circ \text{ de personas que aprueban un curso de capacitación en el año } t / \text{Total de personas que finalizan un curso de capacitación en el año } t) * 100$                                                                        | 79,59%  | 64,15%  | 77,36%  |
| <b>BENEFICIARIOS INSCRITOS RESPECTO DE LA PROGRAMACIÓN</b>             | $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios inscritos en el año} / \text{No de beneficiarios programados a atender}) * 100$                                                                                                                              | 100,86% | 100,00% | 102,30% |
| <b>PORCENTAJE DE SATISFACCIÓN NETA DE LOS USUARIOS CON EL PROGRAMA</b> | $(\text{N}^\circ \text{ de usuarios satisfechos con el programa año } t-1) - (\text{N}^\circ \text{ de usuarios insatisfechos con el programa año } t-1) / \text{N}^\circ \text{ total de usuarios que responden la encuesta de satisfacción}) * 100$ | 84,00%  | 78,00%  | 77,3%   |
| <b>PORCENTAJE DE COBERTURA</b>                                         | $(\text{Beneficiarios efectivos año } t / \text{Población potencial año } t) * 100$                                                                                                                                                                   | 0,77%   | 0,56%   | 0,8%    |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SENCE.

Tabla 3. Características del programa Capital Semilla Emprende<sup>1</sup>

| REQUISITOS PARA ACCEDER A CAPITAL SEMILLA                                                                                                                                                                                                         | BENEFICIOS DE CAPITAL SEMILLA                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Personas naturales, mayores de 18 años, sin inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos, que presenten un proyecto de negocio que cumpla con el foco definido por la convocatoria de Sercotec en su región. | Hasta USD 5.294 para concretar las actividades detalladas en el plan de trabajo. De estos: Hasta USD 2.268 pueden destinarse a acciones de gestión empresarial (como asistencias técnicas, capacitaciones y acciones de marketing). Hasta USD 3.025 pueden destinarse a inversiones. |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCOTEC.

Por otra parte, se considera menester hacer mención al nuevo **Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento** lanzado el Gobierno de Chile en agosto de 2018. Además de esta Ley, se contempla la puesta en marcha de la Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) en cada una de las regiones del país. En conjunto, tanto el proyecto como la oficina, buscan potenciar e impulsar los nuevos emprendimientos a través de 20 medidas. En la *Tabla 4* se pueden apreciar aquellas que están destinadas a simplificar los trámites para la creación de empresas y facilitar que los emprendimientos se incorporen al mundo de las exportaciones e importaciones.

<sup>1</sup> Las cifras en USD que se describen en la *Tabla 3* son las que aparecen actualmente, a mayo de 2019, en la página oficial de Capital Semilla Emprende de SERCOTEC (<https://www.sercotec.cl/capital-semilla-emprende/>).

Tabla 4. Medidas del Proyecto de Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento

| MEDIDAS DEL PROYECTO DE LEY MISCELÁNEO DE PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formalizar Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria.                                                                                                                                        |
| Flexibilizar exigencia de publicación en periódicos de circulación nacional, regional y local para que se realicen en medios electrónicos.                                                            |
| Nuevas regulaciones deberán especificar las leyes que deban ser derogadas de forma explícita y al realizar una nueva ley.                                                                             |
| Dar flexibilidad a los concesionarios acuícolas permitiendo que los descansos previstos en los planes de manejo no se contabilicen como causal de caducidad.                                          |
| Perfeccionamientos al sistema de ChileCompra. Introducción del concepto de “value-for-money”, lo que permitirá indicar en las evaluaciones los costos asociados a todo el ciclo de vida del producto. |
| Se establecerá legalmente, el procedimiento de proceso de compra colaborativa en Chile Compra, de manera centralizada o coordinada con otros organismos públicos.                                     |
| Disminuir barreras de entrada al procedimiento de reorganización para micro y pequeñas empresas.                                                                                                      |
| Amplía registros electrónicos que lleva sistema de Empresas en un Día.                                                                                                                                |
| Facilitar instalación de antenas de telecomunicaciones.                                                                                                                                               |
| Facilitar procedimiento administrativo mediante el uso del domicilio Electrónico respecto de las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión (CNTV).                                              |
| Facilitar procedimiento administrativo mediante el uso del domicilio Electrónico para el retiro en Cooperativas.                                                                                      |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de la Ley Misceláneo de Productividad y Emprendimiento.*

Varios autores destacan que Chile tiene en la actualidad un contexto robusto para emprender tanto en la región como en el mundo entero (Mandakovic y Serey, 2016). Esta situación no impide que se puedan exponer algunas aportaciones en la materia. Fuentes (2013) señala, en primer lugar, la importancia de **incrementar los recursos destinados a financiar los proyectos de las personas emprendedores** a través de las instituciones de fomento productivo. En años más recientes, Atienza y Romaní (2016) destacaron tres acciones: disminuir los trámites administrativos para la creación de empresas, generar vías para formalizar los emprendimientos y brindar un contexto que permita diversificar el tipo de negocio y sus ámbitos de actuación. Para conseguir la última acción, Poblete y Mandakovic (2017) consideran que **es esencial que los emprendimientos tengan la capacidad de innovar** y aplicar los resultados conseguidos en sus ámbitos locales, de cara a aumentar la productividad de las PYMES.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El actual Sistema de Seguridad Social de Chile no se entiende sin la promulgación de las leyes sociales durante la administración de Arturo Alessandri Palma (1920-1924). Dentro de estas medidas legislativas, las que más destacan son: **Ley No 4.054** (seguro obrero obligatorio), **Ley No 4.055** (accidentes de trabajo) y **Ley No 4.059** (régimen de retiro para las personas empleadas particulares). Las tres, en su momento, permitieron otorgar mayor protección a las personas trabajadoras chilenas (OISS, 2018).

Desde fines de los años veinte, Chile ha ido construyendo una estructura legislativa para el desarrollo de la Seguridad Social en el país. Este sistema, en tal sentido, está conformado por diversos servicios y políticas contributivas y no contributivas articuladas, precisamente, para brindar protección a la población chilena en función de su ámbito socioeconómico. De esta manera, la Seguridad Social de Chile busca dar respuestas a las necesidades de sus ciudadanas en relación a desempleo, enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y pensiones (Robles, 2013).

Siguiendo esta línea, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) detalla las **acciones protectoras** que contempla el Sistema Previsional de Chile: (1) **Sistema de pensiones** de vejez, invalidez, supervivencia y muerte; (2) **Sistema de salud** ante enfermedad y embarazo; (3) **Seguro de accidentes** del Trabajo y enfermedades profesionales; y (4) **Seguro de Cesantía** ante el desempleo, prestaciones familiares y apoyo por enfermedad de alto riesgo de hijos (véase *Tabla 5*). Además, recientemente se aprobó la **Ley SANNA** de 2017. Ésta brinda *un seguro de financiamiento por cotización patronal, de subsidios monetarios para trabajadores y trabajadoras cuyos hijos se encuentran con enfermedades graves determinadas que requieren cuidado directo*.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población chilena ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en los últimos años**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 64,63% en 2011 a un 65,84% en 2015. Esta misma situación se observa para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en ese mismo rango de edad, se encuentra un 61,73% en 2011 y un 61,65% en 2015 (véase *Gráfica 5*).

Desde el año 2008, por otra parte, la seguridad social de Chile contempla los siguientes regímenes: (a) Régimen no contributivo o asistencial en pensiones; (b) Regímenes contributivos de pensiones del sector civil (sistema antiguo en extinción); (c) Regímenes contributivos de pensiones de fuerzas armadas y policías; (d) Régimen contributivo de pensiones del sector civil (capitalización individual); (e) Seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; (f) Subsidios de incapacidad laboral; (g) Régimen de salud: institucionalidad y regímenes público y privado; (h) Prestaciones familiares; Prestaciones por desempleo. En la *Tabla 6* se aprecian los cuerpos normativos que respaldan los regímenes anteriores.

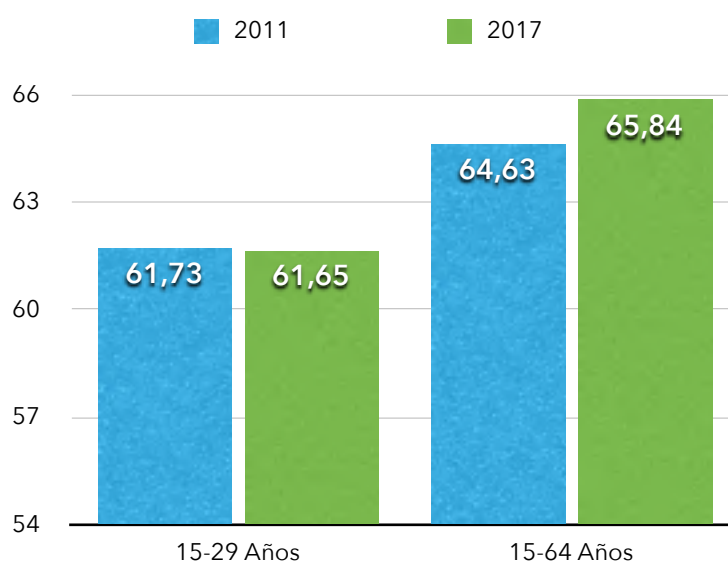


Tabla 5. Acciones Protectoras del Sistema de Seguridad Social de Chile

| ACCIONES                                                                                                            | RESUMEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SISTEMA DE PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ, SUPERVIVENCIA Y MUERTE</b>                                             | Se accede a la pensión por vejez, si el interesado cuenta con la edad determinada y saldo en la cuenta de capitalización. El afiliado puede anticipar su pensión por vejez, si reúne los requisitos fijados respecto al saldo de su cuenta y a la cuantía de la pensión. En cuanto a la Invalidez, se puede acceder si su invalidez es igual o superior a los porcentajes de pérdida de capacidad, que se exigen por el régimen general (50% invalidez parcial, 70% invalidez total). El afiliado pensionista puede causar pensiones de supervivencia en favor de las personas respecto de las cuales le causan asignaciones familiares. |
| <b>SISTEMA DE SALUD ANTE ENFERMEDAD Y EMBARAZO</b>                                                                  | Se aseguran exámenes de medicina preventiva, asistencia médica curativa, rehabilitadora, odontológica, cobertura médica y pecuniaria por embarazo (pre-post natal maternal y parental), cuidado del niño sano (hasta 6 años) y prestación económica (consistente en un subsidio por incapacidad laboral).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>SEGURO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES</b>                                                | El seguro otorga prestaciones médicas al trabajador afectado (todas las que sean necesarias para su recuperación y rehabilitación) y económicas tanto para él (subsidios, indemnizaciones y pensiones) como para sus causahabientes (pensiones), de fallecer a consecuencia del siniestro. Existen también normas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, directamente relacionadas con el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.                                                                                                                                                                          |
| <b>SEGURO DE CESANTÍA ANTE EL DESEMPLEO, PRESTACIONES FAMILIARES Y APOYO POR ENFERMEDAD DE ALTO RIESGO DE HIJOS</b> | La prestación consiste en una renta sustitutiva mensual, a todo evento, a pagar con cargo a la cuenta individual respectiva, cuya cuantía relaciona saldo, tiempo con cotizaciones y remuneraciones a sustituir. Un Fondo Solidario garantiza prestaciones hasta un determinado monto para quienes pierden su empleo por causa no imputable y el saldo en la cuenta individual, no es suficiente.                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI 2018.

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

A continuación se describen algunas de las legislaciones en materia de seguridad social. De acuerdo a Cifuentes (2018), las fuentes legales que regulan el sistema de salud de Chile y sus regímenes se encuentran contenidas, fundamentalmente, en dos leyes. La primera es la **Ley**

**18.469**, la cual regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones médicas y pecuniarias administrado en su aspecto financiero por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). La segunda, por otra parte, es la **Ley 18.933** que dicta las normas para el otorgamiento de prestaciones por parte de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Ambas, no obstante, han sido refundidas en el Libro II y III, respectivamente, DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud (MINSAL), en el DFL 44 del año 1978, del Ministro del Trabajo y Previsión Social (subsídios por incapacidad laboral, SIL), y en el Decreto Supremo N° 3 del Ministerio de Salud de 1984 (Licencias Médicas).

*Tabla 6. Cuerpos Normativos de la Seguridad Social de Chile desde 2008*

| <b>FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL</b>   | <b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTÍCULOS 19, NÚMS. 9 Y 18; 65, NÚMS. 4 Y 66</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Régimen no contributivo o asistencial en pensiones.                                   | Ley 20.255.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Regímenes contributivos de pensiones del sector civil (sistema antiguo en extinción). | La legislación que regula los regímenes de pensiones del sistema tradicional o antiguo está contenida en múltiples estatutos, entre los cuales los más importantes se encuentran en el decreto con fuerza de ley 1.340, bis, de 1930, régimen de empleados públicos, ley 10.383 régimen de seguro social para los obreros y ley 10.475, régimen de seguro social para los empleados particulares. |
| Regímenes contributivos de pensiones de fuerzas armadas y policías.                   | Decreto con fuerza de ley núm. 2 de 1968 del Ministerio de Defensa, y leyes núms. 18.948, 18.961 y 19.195.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Régimen contributivo de pensiones del sector civil (capitalización individual).       | Decreto ley 3.500 de 1980, complementado con normas, entre otras de la Ley 20.255.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.  | Ley 16.744 de 1968.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Régimen de salud: subsidios de incapacidad laboral.                                   | Decreto con fuerza de ley núm. 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Régimen de salud: institucionalidad y regímenes público y privado.                    | Decreto con fuerza de ley núm. 1 de 2008 del Ministerio de Salud.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Prestaciones familiares.                                                              | Decreto con fuerza de ley núm. 150 de 1982 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Prestaciones por desempleo.                                                           | Decreto con fuerza de ley núm. 150 de 1982 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ley 19.728 de 2001.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la "Descripción del Sistema Chileno de Seguridad Social desde la perspectiva del Convenio Núm. 102, de 1952, de OIT".*

Además de las fuentes legales anteriores, es menester mencionar que, en el año 2005, entran en vigor otras dos. La **Ley 19.937** sobre autoridad sanitaria y la **Ley 19.966** para regular el Régimen General de Garantías en Salud, en la que destacan las Garantías Explícitas de Salud (GES o ex-AUGE). El GES, en este sentido, garantiza la cobertura de un número de problemas de salud por parte de FONASA y las ISAPRES. De acuerdo a la Biblioteca del Congreso Nacional

de Chile (BCN, 2019), el plan ha pasado de cubrir 56 enfermedades en 2006, hasta llegar a 80 en 2013.

Asimismo, se guarda un espacio para presentar la **Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo** (PNSST). Esta iniciativa, cabe destacar, se diseñó con la participación de los tres sectores más representativos en esta materia: (1) Trabajadores; (2) Empleadores; e (3) Instituciones públicas. Sumado a lo anterior, también estuvieron involucrados en este proceso diversos actores regionales, de cara a tener en cuenta las particularidades de dichas regiones en materia de seguridad y salud. Entre las entidades regionales que participaron, se encuentran sindicatos, gremios, empleadores, universidades y entes públicos.

En tal sentido, los principales ámbitos de actuación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo son los siguientes: (1) Marco normativo; (2) Fiscalización; (3) Visibilidad; e (4) Investigación (véase *Tabla 8*). En función de los ámbitos anteriores, los objetivos principales de esta política son: (a) Desarrollar y promover una cultura preventiva; (b) Perfeccionar el marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo; (c) Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora; (d) Garantizar la calidad y oportunidad de las prestaciones; (e) Perspectiva de género; (f) Disminuir la ocurrencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; e (g) Incorporar trabajadores informales (véase *Tabla 9*).

*Tabla 8. Ámbitos de Actuación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*

| ÁMBITO DE ACTUACIÓN       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                            |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. MARCO NORMATIVO</b> | Referido a roles y obligaciones de cada una de las partes, estructura preventiva, proceso sancionatorio y reinserción laboral.                                                             |
| <b>2. FISCALIZACIÓN</b>   | Fortalecimiento de la institucionalidad fiscalizadora para un cumplimiento eficiente y eficaz de la normativa, tanto por empleadores como por organismos administradores de la ley 16.744. |
| <b>3. VISIBILIDAD</b>     | Promoción, difusión, capacitación y asistencia técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo.                                                                                      |
| <b>4. INVESTIGACIÓN</b>   | Innovación tecnológica en seguridad y salud en el trabajo.                                                                                                                                 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.*

De acuerdo a lo presentado en los párrafos anteriores, a continuación se presentan algunas aportaciones. Vargas (2014), en primer lugar, pone de manifiesto que **aún hay una gran multiplicidad de organismos involucrados en la Seguridad Social**. Esto, en segundo lugar, origina confusiones a la hora de identificar a qué institución dirigirse. En tercer término, genera una duplicidad de esfuerzos entre entidades gubernamentales que realizan la misma función. En cuarta instancia, se pueden llegar a provocar dobles y triples fiscalizaciones o, por el contrario, que no haya ningún tipo de fiscalización.

Tabla 9. Objetivos Principales de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

| OBJETIVOS PRINCIPALES                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Desarrollar y promover una cultura preventiva en toda la sociedad, incorporando para ello la prevención y promoción de la seguridad y salud en el trabajo en el sistema educativo y en los programas de formación de competencias laborales. |
| b) Perfeccionar el marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo, considerando los objetivos, ámbitos de acción y desafíos de la política nacional de SST.                                                                      |
| c) Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora, de manera que se garantice un cumplimiento efectivo y oportuno de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.                                                                            |
| d) Garantizar la calidad y oportunidad de las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, otorgadas por los organismos administradores de la ley 16.744.                                                              |
| e) Promover la incorporación de la perspectiva de género en la gestión preventiva.                                                                                                                                                              |
| f) Disminuir la ocurrencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, mejorando el procedimiento de diagnóstico y reporte de tales siniestros.                                                                                     |
| g) Promover la incorporación de trabajadores informales a la seguridad social.                                                                                                                                                                  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Bustos (2016), por otra parte, señala que **el Sistema de Seguridad Social chileno parece estar ajeno a las nuevas realidades laborales**. Esto es debido a que desconoce las distintas realidades y tipos de actividades que quedan comprendidos dentro de la clasificación de trabajo autónomo, excluyendo por ejemplo a trabajadores informales, trabajadores con contratos simulados, o trabajadores que se desempeñen en negocios familiares. Por lo que propone materializar las ampliaciones que se han venido haciendo en los ordenamientos jurídicos en concepto de subordinación laboral para extender el ámbito protector de las legislaciones sociales.

Arellano y Gamonal (2017), en tercera instancia, exponen que el retiro del Estado y el protagonismo de las entidades privadas en temas como la salud y las pensiones, han hecho que Chile aún no consiga un sistema laboral y de seguridad social que cubra dignamente a todos sus ciudadanos. González y Heredia (2019), en esta misma línea, afirman que **el sistema de pensiones actual necesita una reforma urgente y que ésta sea eminentemente solidaria para enfrentar los desafíos locales y globales**, como las brechas entre hombres y mujeres, la baja suficiencia de las pensiones o las tasas de sustitución que no llegan a la mitad de los salarios promedios.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Arellano, Pablo y Sergio Gamonal. (2017). "Flexibilidad y desigualdad en Chile: el derecho social en un contexto neoliberal." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 50(149): 555-579.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Bassi, Marina, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas. (2012). *Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). *Ley fácil. Guías Legales: Plan GES (ex AUGE)*. En: [https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/plan-ges-\(ex-auge\)](https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/plan-ges-(ex-auge))

Bustos, María Soledad Jofré. (2016). "Los trabajadores independientes en el sistema de seguridad social chileno." *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 4(3): 1-15.

Centro de Microdatos. (2017). *Evaluación de Impacto de los Programas de Empleabilidad del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social*. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Cifuentes, Hugo. (2018). *Sistema de seguridad social chileno. Descripción y aspectos generales*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Contreras, María Ignacia, Rafael Novella, Eleonora Nun y Andrea Repetto (2018). "Millennials en Chile: ¿estudiar, trabajar, ser nini?". En: Novella, R., Repetto, A. Robino, C. y Rucci, G. *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* Pp. 121-166. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Decreto Supremo N° 101. Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Chile, 11 de diciembre de 2014.

Fuentes, Roberto. (2013). "Estrategia de Financiamiento al Emprendimiento en Chile." *Strategy & Management Business Review* 4(2): 21-28.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

González, Mauricio Pereira y Andrea Heredia Nova. (2019). "Hacia una real transformación solidaria del sistema de pensiones chileno". En: Ovalle, J., Marín, G. y Pérez, C. *Democracia y*

*Políticas Públicas: Aportes y propuestas para Chile*. Pp. 56-63. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

Gray, Nora, Cynthia Basualto y Vicente Sisto. (2017). "Política pública sobre capacitación y empleo en Chile: Inclusión/exclusión de una fuerza laboral que envejece." *POLIS. Revista Latinoamericana* 48: 1-23.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ley N° 20.338. Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Chile, 01 de abril de 2009.

Mandakovic, Vesna y Tomás Serey. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Nacional de Chile 2016*. Concepción: Universidad del Desarrollo y Global Entrepreneurship Research Association.

Moya Muñoz, Patricio y Francisco Molina Jara. (2017). "Innovación y emprendimiento en el discurso político chileno." *Journal of Technology Management & Innovation* 12(1): 93-99.

Ocampo, María Alejandra, Lady Dayana Nova e Ingrid Viviana Bohórquez Sanabria.(2018). "Importancia de las PYMES para el Desarrollo Económico de Chile en el siglo XXI." *Punto de Vista* 9(14): 1-18.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2016. Tendencias entre los jóvenes*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Poblete, Carlos y Vesna Mandakovic. (2017). "El rol de la inmigración y las expectativas de crecimiento en el emprendimiento innovador: el caso de Chile." *ICE, Revista de Economía* 899: 55-66.

Rivera-Aguilera, Guillermo. (2016). "Gobernar a la juventud vulnerable: un análisis discursivo de las políticas de empleo juvenil en Chile." *Revista pueblos y fronteras digital* 11(21): 192-213.

Robles, Claudia. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2017). *Ficha de Diseño. Bono Empresa y Negocio 2017*. Santiago de Chile: SENCE.

Tomaselli, Andrés. (2017). *Caracterización de la participación laboral en Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Vargas, Carolina. (2014). "Reformas al sistema chileno de seguridad y salud en el trabajo (SST)." *Revista Chilena de Salud Pública* 18(1): 19-24.

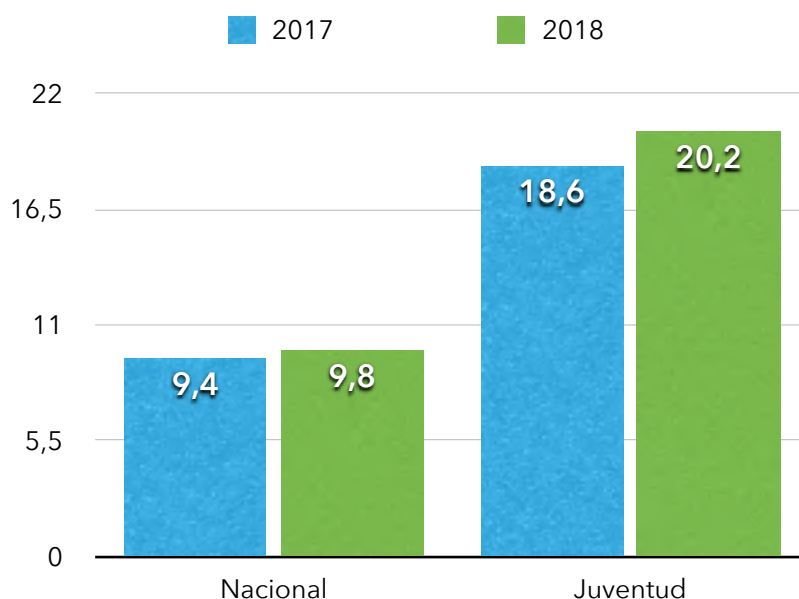
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### COLOMBIA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Colombia tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 9,4%. Una cifra que aumenta al 18,6% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, alcanzando en esta misma tasa un 9,8% a nivel nacional y un 20,2% entre la juventud (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018

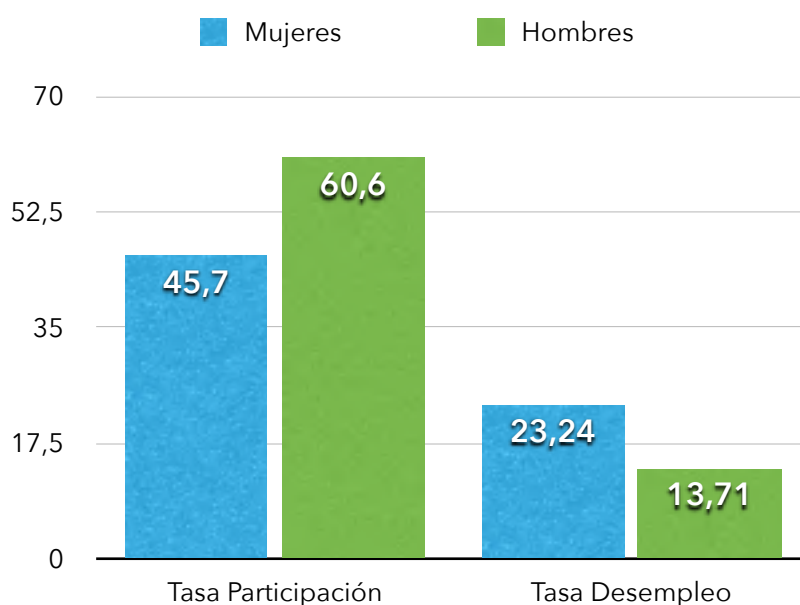


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Colombia. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 45,7% y 60,6% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 23,24% en mujeres y 13,71% en hombres (véase Gráfica 2).



Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca que, a pesar de tener un crecimiento estable en las últimas dos décadas, las personas jóvenes siguen siendo uno de los colectivos más vulnerables en Colombia. Bernal *et al.* (2018) señala que la juventud de este país afronta altas tasas de informalidad a la hora de ingresar y consolidarse en el mercado laboral. Gómez *et al.* (2015), por su parte, destaca que el mercado laboral es de baja calidad, lo que provoca que una gran parte de las personas jóvenes laboren en la informalidad o en empleos de baja productividad. Vélez (2017), por último, apunta que incluso los trabajadores formales padecen inestabilidad laboral y menores remuneraciones económicas.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales legislaciones en materia de empleo juvenil. La primera es el programa **Jóvenes en Acción** en el marco de las **Resoluciones No. 1970** y **No. 0262** de 2012 que sigue vigente en la actualidad. Como explican Cano y Sánchez (2016), esta iniciativa busca incrementar las probabilidades de inserción laboral y social de las personas jóvenes desempleadas de entre 18-25 años. Para conseguir lo anterior, se brindan dos apoyos principales. El primero es una capacitación laboral en un oficio específico. El segundo es un incentivo económico mensual durante su proceso de formación profesional para gastos de manutención (véase *Tabla 1*).

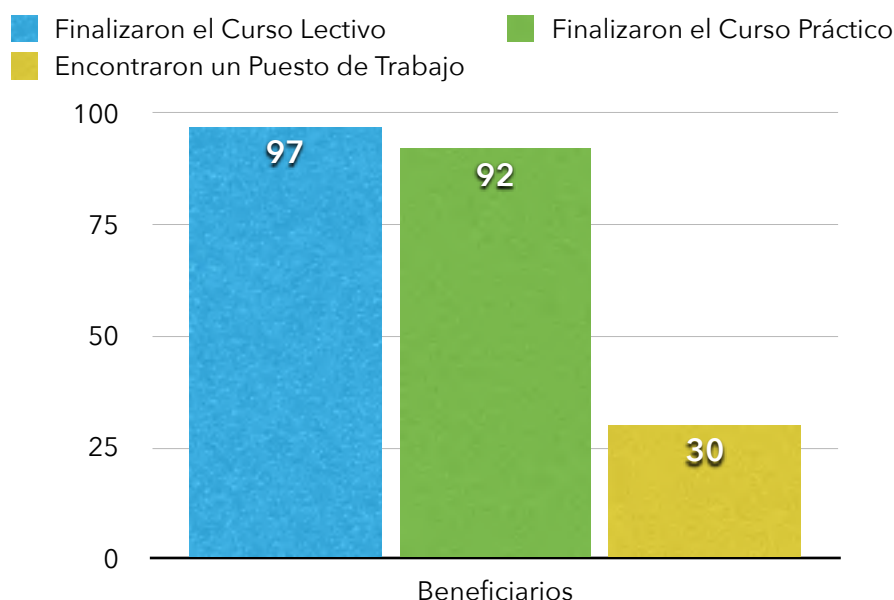
De acuerdo al Departamento para la Prosperidad Social (DPS, 2016), el programa Jóvenes en Acción capacitó y brindó experiencia profesional a más de 47 mil personas durante el periodo 2012-2016. De este número de beneficiarios, el 97% completó el curso lectivo, el 92% finalizó el curso práctico y el 30% encontró un puesto de trabajo (véase *Gráfica 3*). En esta misma línea, Attanasio *et al.* (2017) encontró que los beneficiarios del programa incrementan sus probabilidades tanto de insertarse en empleos formales como de obtener mejores salarios.

Tabla 1. Apoyos del Programa Jóvenes en Acción

| APOYO                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAPACITACIÓN LABORAL</b> | Fase lectiva de 3 meses (60 días) con 360 horas de duración. Durante este tiempo las personas jóvenes reciben formación en un oficio específico ofrecidos por Entidades de Capacitación (ECAP), donde se trabajan habilidades transversales para el trabajo como: capacidad de análisis y de deducción, resolución de problemas cotidianos, toma responsable de decisiones, habilidad para trabajo en equipo, para acceder a sistemas de información, para comunicarse por escrito y verbalmente, hábitos de disciplina e identidad laboral. La fase de práctica laboral dirigida de 3 meses realizada en empresas legalmente constituidas. |
| <b>INCENTIVO ECONÓMICO</b>  | Los destinatarios reciben un incentivo económico mensual durante su proceso de formación profesional (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) para apoyar sus gastos de sostenimiento y de manutención. Este apoyo la reciben en el marco de una transferencia monetaria condicionada a la asistencia a los cursos de capacitación.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Jóvenes en Acción.

Gráfica 3. Datos y resultados del programa Jóvenes en Acción (2012-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento para la Prosperidad Social.

La segunda medida que se aborda es el programa **40 Mil Primeros Empleos** en el marco del **Decreto 1072 del 2015**. La acción, que está liderada por el Ministerio del Trabajo, sigue vigente y persigue que las personas beneficiarias, sin ningún tipo de experiencia laboral, consigan su primer contrato de trabajo formal. El perfil deseado es de aquellas personas que tengan entre 18 y 28 años de edad, que estén finalizando o ya hayan culminado el bachillerato, carreras intermedias y/o estudios universitarios.

Para conseguir lo anterior, el programa 40 Mil Primeros Empleos brinda una **experiencia laboral mínima de un año de duración**. Esta ocupación busca ser acorde a las habilidades e intereses de las personas jóvenes. Dentro de ese año, el **Estado paga el salario y prestaciones sociales de los primeros seis meses**, mientras que la empresa que recibe al beneficiario se hace cargo de

pagar los compromisos de los otros seis meses restantes. Además, las Cajas de Compensación Familiar y del Ministerio del Trabajo **ofrecen capacitación en habilidades no-cognitivas** a las personas jóvenes.

La tercera medida que se describe es la Ley de Formalización y Generación de Empleo (**Ley 1429 de 2010**), más conocida como '**Ley de Primer Empleo**'. Su objetivo se compone de los siguientes tres puntos: generar 2.5 millones de empleos, formalizar 500 mil trabajos informales y disminuir el alto índice de desempleo entre la población juvenil (Camargo, 2014). Para conseguir los resultados arriba referidos, esta ley contempla incentivos fiscales para la contratación, reducción de los costos laborales y regulación de la intermediación laboral (Solano, 2012) (véase *Tabla 2*).

*Tabla 2. Acciones de la 'Ley de Primer Empleo'.*

| ACCIONES                                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INCENTIVOS FISCALES PARA LA CONTRATACIÓN</b> | Otorgar numerosos incentivos fiscales y mercantiles a las empresas que generen empleo para los menores de 28 años, especialmente recién egresados de sus estudios. También para las empresas que den oportunidad laboral a las mujeres cabeza de familia mayores de 40 años, las personas discapacitadas y reinseridas, los pescadores y mineros artesanales, los vendedores ambulantes y los recicladores. |
| <b>REDUCCIÓN DE LOS COSTOS LABORALES</b>        | Reducción de los costos laborales con exención de impuestos, deducción de parafiscales, formalizando ocupación y eliminando trámites en la creación de empresas.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>REGULACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL</b>  | Regulación de las cooperativas de trabajo asociado que desarrollan intermediación laboral. Se establecieron sanciones para las que no garanticen los derechos y prestaciones de los trabajadores.                                                                                                                                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Primer Empleo.*

Ante el horizonte legislativo anterior, a continuación se presentan algunas aportaciones. Abdala (2009), en primer lugar, invita a que **las convocatorias de los programas de empleo sean más continuadas y menos inestables**. Esto es debido a que, en ocasiones, esa dilación ocasiona cambios e incertidumbres que afectan a los propios beneficiarios, así como a la propia evaluación del programa.

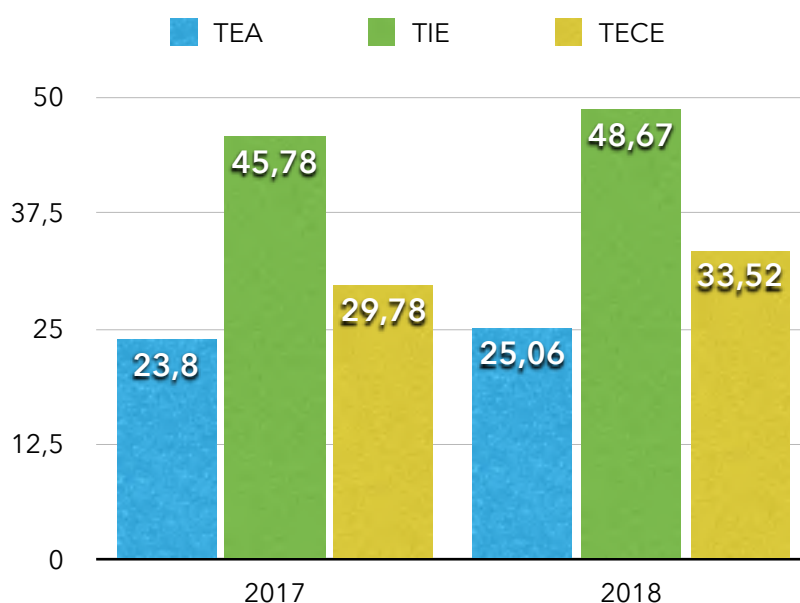
En años más recientes, en segundo término, Vélez (2017) pone de manifiesto dos cuestiones. La primera es **encontrar fórmulas que permitan la continuidad laboral** de los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, de cara a evitar la precariedad e incertidumbre ocupacional. La segunda, es **la importancia de adecuar los esquemas de capacitación para el trabajo**, para que las personas jóvenes realmente adquieran las competencias que solicita el mercado laboral.

Finalmente, Bernal *et al.* (2018) tiene claro que, para la exitosa inserción laboral de la juventud colombiana, es prioritario **desarrollar currículos para promover competencias asociadas con la autoeficacia, perseverancia, autoestima, paciencia y la capacidad de formular planes de vida y ejecutarlos**. Lo anterior no sólo provocará que las personas jóvenes incrementen sus posibilidades de insertarse en el mundo del trabajo, sino también de mejorar sus aspiraciones y expectativas y decisiones.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Colombia del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 18,68% en 2017 y finalizó en un 21,19% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 52,48% a un 48,84% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se incrementó de un 37,67% en 2017 a un 49,89% en 2018 (véase Gráfica 4).

Gráfica 4. TEA, TIE & TECE de Colombia entre 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

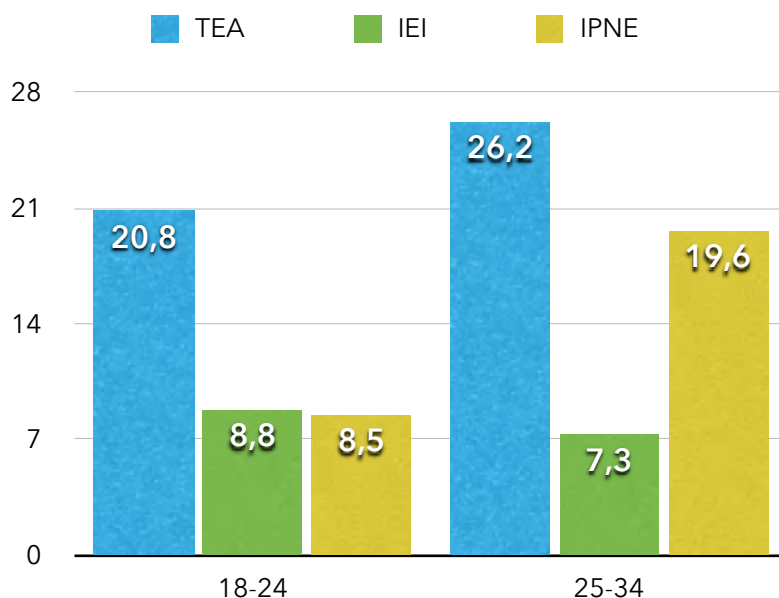
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Colombia, a pesar de ciertos vaivenes, se ha mantenido relativamente estable en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que **sólo ha disminuido tres puestos desde 2016, pasando de la posición 40 en 2016, a la número 45 en 2017 y finalizando en la 43 en 2018**. Lo que coloca a Colombia como el séptimo país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 20,3%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 13,6% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 7,2%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 23,9%, un IEI de 16,9% y un IPNE de 7,7% (véase Gráfica 5).

En el contexto de los fenómenos anteriores, a continuación se detallan las principales legislaciones en materia de emprendimiento para Colombia. La primera que se aborda es la **Ley De Fomento a la Cultura del Emprendimiento** (Ley N° 1014 de 2006). Sepulveda Rivas *et al.*

(2016) menciona que esta acción fue en parteaguas, ya que estableció una normativa jurídica e institucional en materia de emprendimiento en el país cafetero. Al mismo tiempo, el Congreso de la República (2006) manifiesta que esta iniciativa legislativa ha incentivado a que diversas entidades públicas y privadas brinden servicios orientados hacia el emprendimiento y a los emprendedores.

Gráfica 5. TEA, IEI & IPNE de Colombia entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Al mismo tiempo, Chamorro *et al.* (2013) destacan que esta Ley N° 1014 vincula a todo el sistema educativo colombiano para promover la cultura emprendedora y la creación de empresas. Barrios Trujillo (2017), por su parte, subraya que el Artículo 11 de esta ley pone de manifiesto la importancia de promover el emprendimiento a través de la sensibilización, la formación, preincubación, financiación, creación, capacitación y sistemas de información.

La segunda medida que se aborda es la **Ley de Emprendimiento Juvenil** (Ley N° 1780, 2016). Esta iniciativa sigue vigente y persigue impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las **bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes**. Al mismo tiempo, esta ley promueve mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral para este grupo poblacional en Colombia (teniendo en cuenta también al entorno rural, las minorías étnicas y los jóvenes que se encuentren inmersos en el proceso de post-conflicto).

Además de lo anterior, la Ley N° 1780 también contempla las siguientes acciones para conseguir sus objetivos: (1) **reducción de trámites burocráticos** para crear una empresa; (2) **exención del pago en la matrícula mercantil** y de su renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal; y (3) **recibir beneficios en los aportes a las cajas de compensación familiar** para vincular laboralmente a personas jóvenes entre los 18 y 28 años de edad (Barrios Trujillo, 2017).

La tercera medida que se presenta es la **Ley Naranja** (Ley 1834, 2017). Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo primordial es fomentar las industrias creativas y artísticas de Colombia. Estas últimas serán entendidas como aquellas entidades que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual. Benavente y Grazi (2017), en este sentido, resaltan que es la primera iniciativa legislativa de este tipo en toda América Latina. Para la consecución de sus objetivos, como se aprecia en la *Tabla 3*, esta iniciativa contempla siete acciones denominadas 7i: (1) Información; (2) Instituciones; (3) Industria, (4) Infraestructura; (5) Integración; (6) Inclusión; e (7) Inspiración.

*Tabla 3. Acciones de la Ley Naranja*

| ACCIONES        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INFORMACIÓN     | Se promoverá un adecuado levantamiento de información constante, confiable y comparable sobre los sectores de la economía creativa.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| INSTITUCIONES   | Se coordinará la gestión administrativa que permita involucrar al sector público, privado, mixto y no gubernamental, que permita articular de forma adecuada los postulados de la Economía Creativa.                                                                                                                                                                                    |
| INDUSTRIA       | Se fortalecerá el papel de las industrias creativas, como su formalización y adecuación, con la finalidad de que se privilegie y apoye su contribución en el producto interno bruto.                                                                                                                                                                                                    |
| INFRAESTRUCTURA | Se desarrollará la infraestructura necesaria para que, en el marco de las competencias del Gobierno nacional y los Gobiernos locales, se privilegie la inversión en infraestructura física e infraestructura virtual, así como a su acceso inclusivo.                                                                                                                                   |
| INTEGRACIÓN     | Se promoverán 105 instrumentos internacionales necesarios para que las industrias de la economía creativa obtengan acceso adecuado a mercados fortaleciendo así su exportación, sin perjuicio de aquellos tratados y obligaciones internacionales suscritas y ratificadas por Colombia.                                                                                                 |
| INCLUSIÓN       | Se promoverá el desarrollo de las industrias creativas, con miras a que estas se conviertan en vehículos de integración y resocialización como generadoras de oportunidades laborales y económicas. En este sentido, se fortalecerán espacios de circulación independientes de todas las artes en general mediante el reconocimiento de los mismos espacios y equipamientos culturales. |
| INSPIRACIÓN     | Se promoverá la participación en escenarios locales, virtuales, nacionales e internacionales que permitan mostrar el talento nacional, conocer el talento internacional, e inspirar la cultura participativa desarrollando la Economía Creativa en todas sus expresiones.                                                                                                               |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Naranja.*

Frente a lo descrito en los párrafos anteriores, a continuación se exponen algunas aportaciones en materia de emprendimiento. Romero *et al.* (2017), en primer lugar, centra su atención en **orientar la financiación empresarial a la creación de empresas de alto crecimiento**. Debido a que estas últimas tienen más probabilidades estar en todos los sectores económicos y, al mismo tiempo, ir creciendo y consolidándose a través del tiempo.

Cardona *et al.* (2017), por otra parte, establece las estrategias que los programas de emprendimiento deben de promover en las personas jóvenes para aumentar sus probabilidades de éxito: (a) Inteligencia emocional; (b) Visión prospectiva; (c) Planificación; (d)

Alta capacidad de adaptación a los cambios; y (e) Motivación al talento humano. Ríos y Forero (2018), en tercer término, instan a **seguir desarrollando marcos y normativas que potencien los “emprendimientos naranjas”**. Esto es debido a que los autores señalan que ese tipo de iniciativas fomentan la innovación y la creación de nuevos mercados económicos.

Finalmente, este capítulo se cierra con las tres recomendaciones descritas por Montes (2016). Primero, ofrecer **fuentes de financiación especializadas** que permitan potenciar la sostenibilidad de los emprendimientos. Segundo, crear **redes de emprendimiento que permitan compartir buenas prácticas** en la materia, de cara a que las personas jóvenes identifiquen lo que hay que hacer a la hora de emprender y de consolidar su negocio. Tercero, **garantizar la continuidad de los programas de emprendimiento juvenil** sin importar los cambios políticos, sociales o económicos que acontezcan.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El actual **Sistema General de la Seguridad Social Integral** de Colombia nació a partir de la promulgación de la **Ley 100** (1993). Este sistema integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

Al mismo tiempo, es menester mencionar que el 10 de enero de 1990 se aprobó la **Ley de principios básicos, como la universalidad, dentro del servicio público de salud** (Ley 10, 1990). Esta iniciativa estipula que las prestaciones del servicio público de salud, en todos los niveles, está a cargo de la Nación, gratuito en las acciones protectoras básicas para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas.

Siguiendo esta línea, se describe el Decreto Ley 205 (2003). Esta iniciativa establece que el Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno Nacional.

Por otra parte, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) señala que el Sistema General de Seguridad Social Integral de Colombia está conformado por las siguientes acciones protectoras: (a) Pensiones, (b) Salud, (c) Riesgos Profesionales y (d) Servicios Sociales complementarios. A continuación se detallan las acciones anteriores.

El **Sistema General de Pensiones**, en primer lugar, se encarga de reconocer y abonar las correspondientes a Vejez o Jubilación, Invalidez, Supervivientes, Indemnización sustitutiva de la Pensión y el Auxilio Funerario. Además, existen dos regímenes que administran esta acción protectora: Prima Media y Ahorro Individual. Ambas cuentan con requisitos distintos para acceder a la prestación y, al mismo tiempo, los ciudadanos pueden decidir libremente a cual adherirse.

El **Sistema General de Salud**, en segundo término, permite que todos los ciudadanos del territorio nacional tengan acceso a un plan obligatorio de salud. Es decir, una protección integral en cuestiones de enfermedad, maternidad, patologías, promoción y fomento de la salud. Con el objetivo de que toda la población esté dentro de este sistema, existen dos regímenes excluyentes: Régimen Contributivo y Régimen Subsidiado.

En tercer lugar, el **Sistema General de Riesgos Profesionales** está centrado en prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y los

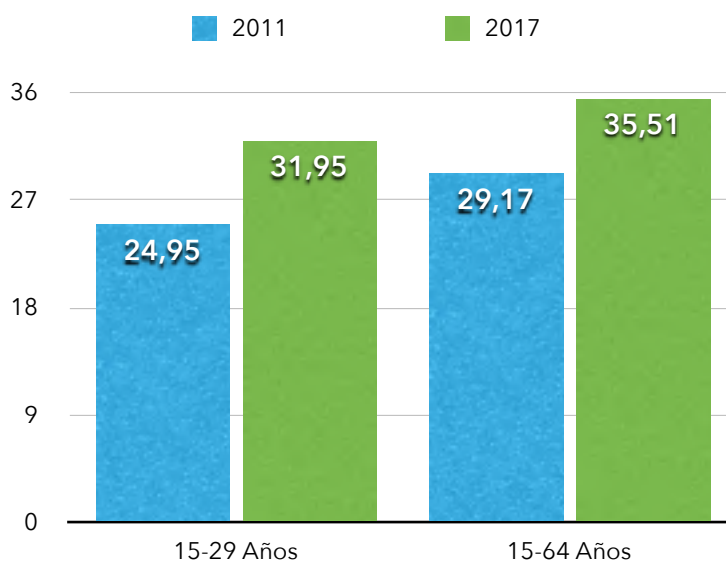


accidentes de trabajo. Para conseguir lo anterior, este subsistema se divide en tres: Prestaciones temporales, Prestaciones permanentes y Prestaciones a los familiares.

Los **Servicios Sociales complementarios**, en cuarto término, brindan apoyo económico a las personas sin los suficientes medios para subsistir. La ayuda recibida es hasta el 50% de la cuantía del salario mínimo legal mensual vigente. En este sentido, se contemplan las Prestaciones Familiares y las Prestación por Desempleo.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población colombiana ha aumentado su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 29,17% en 2011 a un 35,51% en 2017. Este mismo impacto se observa en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en este último rango de edad, se encuentra un 24,95% en 2011 y un 31,95% en 2017 (véase Gráfica 5). En consonancia con las líneas anteriores, el Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia en Colombia (JUACO, 2018) estima **11,941,797 personas jóvenes (de entre 14 a 28 años) se encontraban afiliadas a la Seguridad Social en 2017**. De esta cifra total, cabe destacar que 6,028,812 son mujeres y 5,912,985 son varones.

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

En relación a las acciones legislativas, el propio BISSI (OISS, 2018) describe, entre otros ejemplos, la **Ley 1122 de 2007**. Esta acción legislativa fue una reforma que se implementó para mejorar las prestaciones de los servicios que los ciudadanos recibían dentro de la seguridad social. Esto es debido a que equilibró la actuación entre los actores del sistema, fortaleció los programas de salud pública y potenciaba la operación de redes para la prestación de servicios de salud.

Por otra parte, una de las medidas implementadas en el ámbito de la juventud fueron los **Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAAJ)** normatizados en las **Resoluciones 412 y 3384 de 2000**. Este modelo sigue vigente y permite que las personas jóvenes, de entre 10 y 29 años de edad, dispongan de **espacios de atención integral y diferencial en relación a sus necesidades sanitarias, sexuales y reproductivas**. De esta manera, como se aprecia en la *Tabla 4*, el SSAAJ atiende a las personas jóvenes en base a 3 acciones: (1) Consulta diferenciada para adolescentes y jóvenes; (2) Unidades de salud amigables para adolescentes y jóvenes; y (3) Centro de salud amigable para adolescentes y jóvenes (Ministerio de Salud y Protección Social, 2008).

Por otra parte, se considera relevante hacer mención a la **Ley Estatutaria de Salud** (Ley 1751, 2015). Esta legislación plantea un cambio profundo en la articulación de la seguridad social en Colombia. A continuación se destacan ciertos puntos clave que siguen vigentes. Primero, **las personas afiliadas contarán con un plan de beneficios en materia de medicamentos**. Es decir, tendrán acceso a los medicamentos que sean recetados por los médicos (salvo aquellos que estén en régimen de exclusión). Segundo, **el servicio de urgencias se podrá recibir sin la necesidad de autorizaciones previas**, cumplimiento de solicitudes o validaciones de identificación de la persona. Tercero, **los hijos, que tengan entre 18 y 25 años, de las personas trabajadoras afiliadas al régimen contributivo de salud, podrán continuar como beneficiarios** de sus madres, padres o tutores.

*Tabla 4. Características de las acciones de atención del SSAAJ*

| COBERTURA                                                      | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CONSULTA DIFERENCIADA PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES</b>       | Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) deben de contar con, mínimo, un profesional formado en capacidades de atención integral para personas adolescentes y jóvenes dentro de su consulta diaria.                                                                                                                                               |
| <b>UNIDADES DE SALUD AMIGABLES PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES</b> | Brindar espacios exclusivos para la atención integral de personas adolescentes y jóvenes. Estos espacios deben de contar con horarios diferenciados y adaptados a las necesidades de las beneficiarias.                                                                                                                                                            |
| <b>CENTRO DE SALUD AMIGABLE PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES</b>    | Brindar, por un lado, una atención especializada en personas adolescentes y jóvenes con horarios de atención continuos y adaptados a las necesidades de las beneficiarias. Por el otro, debe de contar con espacios de participación juvenil: recreativos, culturales, artísticos (para el desarrollo de la acción social de las personas adolescentes y jóvenes). |

*Fuente: Elaboración propia a partir del SSAAJ.*

Frente a lo descrito en los párrafos anteriores, a continuación se exponen algunas aportaciones. Lopera-Medina (2016) señala la importancia de **seguir potenciando el desarrollo de sistemas integrados de información** que permitan proyectar las necesidades en salud. Es decir, asegurar que los ciudadanos reciban servicios de salud integrales y que estos, por ende, reduzcan la incidencia, la mortalidad y la discapacidad.

Torres y Riaño (2018), siguiendo la línea de los autores anteriores, describen con elocuencia la importancia de **avanzar en evaluaciones de impacto en materia de seguridad social**,

especialmente en el ámbito de la salud. Esto es debido a que, desde su investigación, aún faltan criterios y estándares que guíen las prioridades y los objetivos de las políticas en esta temática.

Finalmente, Bosch *et al.* (2015) centra su atención en el sistema previsional colombiano. En tal sentido, presenta cuatro recomendaciones a tener en cuenta: (a) mejorar la disponibilidad y el **acceso a las fuentes de información**; (b) establecer una **rendición de cuentas** para llevar a cabo futuras reformas pensionales; (c) **fortalecer la institucionalidad del sistema de pensiones** a través de una institución que de rectoría al sistema de manera integral; y (d) seguir trabajando en la construcción de un sistema colombiano pensional integral.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Abdala, Ernesto. (2009). "La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica." *Papeles de población* 15(59): 11-82.

Attanasio, Orazio Arlen, Carlos Medina, and Costas Meghir. (2017). "Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up." *American Economic Journal: Applied Economics* 9(2): 131-43.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Barrios Trujillo, María del Mar. (2017). *¿Qué pasa con el emprendimiento en Colombia?* (Tesis de Licenciatura). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Benavente, José Miguel y Matteo Grazzi. (2017). *Políticas Públicas para la creatividad y la innovación: Impulsando la Economía Naranja en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bernal, Raquel, Xiomara Pulido, Fabio Sánchez y Lina María Sánchez. (2018). "Decisiones de vida de los jóvenes en Bogotá: ¿pobreza, habilidades o comportamientos de riesgo?" En: Novella, R., Repetto, A. Robino, C. y Rucci, G. *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* Pp. 167-200. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri y Juan Miguel Villa. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cano, Carlos Alberto y Verence Sánchez. (2016). "Análisis del funcionamiento del programa jóvenes en acción en la universidad de la amazonia periodo 2014-2015." *Aglala* 7(1): 1-28.

Camargo, Enrique López. (2014). "El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias." *In Vestigium Ire* 5(1): 109-116.

Cardona, Diego, Arnulfo Montenegro Rada y Hugo Gaspar Hernández Palma. (2017). "Creación de empresa como pilar para el desarrollo social e integral de la región caribe en Colombia." *Saber, ciencia y libertad* 12(1): 134-143.

Chamorro, Edwin, Hugo Osorio y Juan José Botero. (2013). "Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010." *Estudios Gerenciales* 29(128): 274-283.

Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 10104: Fomento a la cultura del emprendimiento*. Bogotá: Diario Oficial No. 46164 de enero 27 de 2006.

Departamento para la Prosperidad Social. (2016). *Informe final de la la Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes*. Bogotá: DPS.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gómez, Mónica Sofía, Luis Armando Galvis-Aponte y Vicente Royuela. (2015). "Calidad de vida laboral en Colombia: un índice multidimensional difuso." *Documento de Trabajo* 230: 1-44.

JUACO. (2018). *Afiliaciones Salud Jóvenes 14-28 Años*. En: <http://bit.ly/2LCyUMP>

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia? Buenos Aires: Prodem.

Ley 10. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, de 10 de Enero de 1990.

Ley 100. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, 23 de Diciembre de 1993.

Ley 205. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, de 3 de Febrero de 2003.

Ley 1751. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, 16 de Febrero de 2015.

Ley 1780. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, 2 de Mayo de 2016.

Ley 1834. Diario Oficial de Colombia, Bogotá, Colombia, 23 de Mayo de 2017.

Lopera-Medina, Mónica María. (2016). "La enfermedad renal crónica en Colombia: necesidades en salud y respuesta del Sistema General de Seguridad Social en Salud." *Revista Gerencia y Políticas de salud* 15(30): 212-233.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2008). *Servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes. Un modelo para adecuar las respuestas de los servicios de salud a las necesidades de*

*adolescentes y jóvenes de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Montes, Jenny. (2016). *Emprendimiento Juvenil en Colombia Informe Nacional*. San José: CLACDS de INCAE.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ríos, Yessica Adriana Peña y Manuel Ernesto Forero Garzón. (2018). "La era de la economía naranja." *Perspectivas* 9: 10-15.

Romero, Margot Cajigas, María del Carmen Haro Domínguez y Elbar Ramírez. (2017). "El estado colombiano y el emprendimiento empresarial: éxito o fracaso de su programa clave." *Criterio Libre* 15(26): 105-130.

Sepulveda Rivas, Claudia Ines y Reina Gutiérrez Walter. (2016). "Sostenibilidad de los emprendimientos: Un análisis de los factores determinantes." *Revista Venezolana de Gerencia* 21(73): 1-44.

Solano, Julio Jiménez. (2012). *Abecé de la Ley de Formalización y Generación de Empleo*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.

Torres, Sonia Helena Álvarez y Martha Isabel Riaño Casallas. (2018). "La política pública de seguridad y salud en el trabajo: el caso colombiano." *Gerencia y Políticas de Salud* 17(35).

Vélez, María Alejandra Gómez. (2017). "Sobre el sentido del trabajo en la flexibilidad laboral en Medellín, Colombia." *Equidad & Desarrollo* 29: 83-104.

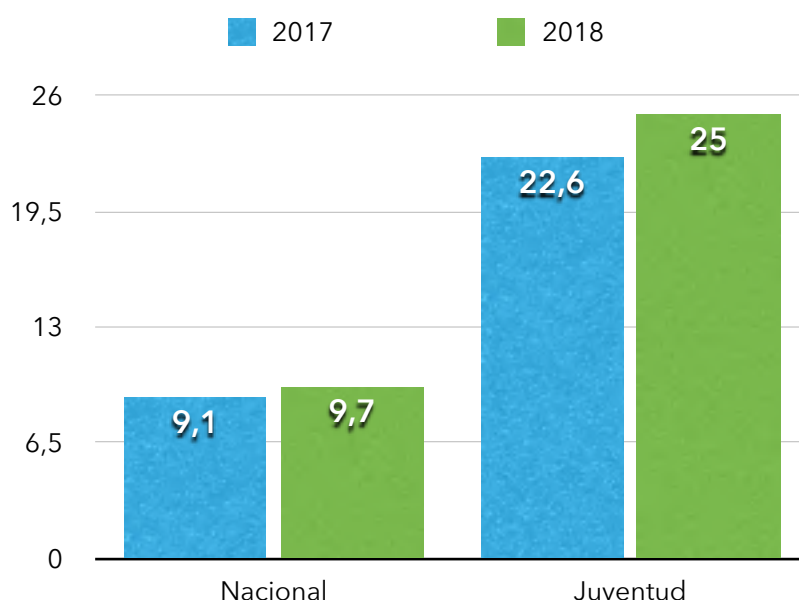
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### COSTA RICA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Costa Rica tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 9,1%. Una cifra que aumenta al 22,6% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, alcanzando en esta misma tasa un 9,7% a nivel nacional y un 25% entre la juventud (véase *Gráfica 1*). No obstante, en datos más recientes, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Costa Rica (INEC, 2019) sitúa la tasa de desempleo en 11,3% para el primer trimestre de 2019.

*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018*

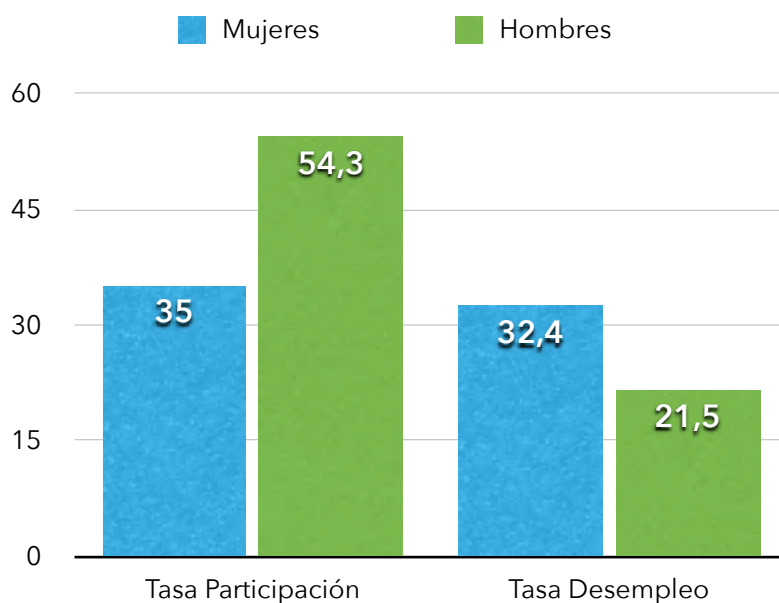


*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Costa Rica. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 35% y 54,3% para los varones. Por otra parte, esta

misma organización estima que en 2018 la tasa de desempleo juvenil fue de 32,4% en mujeres y 21,5% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2018 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Costa Rica. Gamboa *et al.* (2015) plantea que los apoyos que reciben las personas jóvenes sólo se centran en procesos formativos y no realmente en su inserción laboral. Siguiendo esta línea, Cascante *et al.* (2018) destaca que la juventud costarricense carece de experiencia para crearse un perfil que sea demandado por los empleadores. Alfaro y Porras (2018), por otra parte, señalan que la juventud rural del país, por diversas circunstancias, están abocados a tener relaciones laborales sin contratos formales, garantías o derechos que los protejan. Además, Martínez y Sánchez-Ancochea (2017) ponen de manifiesto que el mercado laboral de Costa Rica se ha bifurcado considerablemente, entre las personas con trabajos formales bien remunerados y aquellas que sólo tienen acceso a empleos informales no calificados y de baja productividad.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil en Costa Rica. La primera que se aborda es el Decreto No. 37143-MTSS-MEIC que crea en 2012 el **Programa Empléate** por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Esta iniciativa sigue vigente y brinda, a través de transferencias condicionadas, **capacitación técnica y ocupacional de acuerdo a las necesidades del mercado laboral**. El perfil de los beneficiarios son personas jóvenes, de entre 17 y 24 años, que se encuentren en situación de desempleo, que no estén estudiando y se encuentren en una situación socioeconómica desfavorable. Además, el programa distingue tres modalidades de apoyo (véase *Tabla 1*) y cuenta con alianzas clave en el sector privado tanto formativo como empresarial (MTSS, 2011).



La segunda medida es la creación en 2015 del programa **Mi Primer Empleo** en el marco del **Decreto N° 39213** (2015). Esta iniciativa sigue vigente y busca ser la puerta de entrada de la juventud costarricense al mercado laboral. Para conseguir lo anterior, se contemplan dos modalidades: Creación Empleo y Formación Dual. En la primera, las empresas o empleadores reciben una cantidad económica por cada persona contratada en el marco de este programa. En la segunda, los beneficiarios recibirán capacitaciones en habilidades blandas en el mundo laboral (v.g. cohesión grupal, comunicación oral, escrita y asertiva, proyecto de vida, educación financiera básica, elaboración de currículum vitae y preparación para entrevistas de trabajo).

*Tabla 1. Modalidades del Programa Empléate*

| MODALIDADES          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                               |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AVANCEMOS MÁS</b> | Dirigido a personas con bachillerato en educación media, de cara a que puedan estudiar, entre otras, carreras en sectores de alta tecnología. |
| <b>POR MÍ</b>        | Dirigido a personas con primaria completa o tercer ciclo aprobado en carreras técnico-ocupacionales.                                          |
| <b>INCLUSIVO</b>     | Dirigido a personas con algún tipo de discapacidad o diversidad funcional, entre los 17 y los 35 años.                                        |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Empléate.*

La tercera medida que se presenta es la **Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley 7600/1996)**. Abarca y Arias (2014), en tal sentido, destacan que **esta legislación fue pionera en América Latina al garantizar el derecho a un empleo digno por parte de las personas discapacidad o diversidad funcional**. Los autores, a su vez, destacan que esta iniciativa permitió dos cuestiones. Primero, que ciertos mecanismos de selección de personal fueran considerados discriminatorios (v.g. criterios no adaptados a las condiciones de las personas aspirantes, exigir requisitos adicionales o no contratar a una personas en razón de su discapacidad). Segundo, que el Estado brinda asesoría técnica para que las empresas adapten su entorno a las necesidades de las personas con discapacidad.

También se encuentra, como cuarta medida, el **Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración** que se desarrolló entre 2009 y 2012. Esta iniciativa fue articulada por el Ministerio de Cultura y Juventud, con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El perfil de los beneficiarios fueron jóvenes de entre 15 y 24 años, con un especial énfasis en mujeres del medio rural y en personas migrantes. Dentro de sus acciones, destacan principalmente dos. Primero, se brindó **“acceso a servicios de intermediación laboral, educación y formación”** para el mercado de trabajo. Segundo, **se fortaleció la coordinación entre todos los agentes en materia de empleo**: agencias gubernamentales, sector empresarial, sociedad civil y organizaciones juveniles.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Abarca y Arias (2014), en primer lugar, sostienen que es imprescindible que se **aglutinen sus esfuerzos en construir un entorno que sea capaz de ofrecer empleos decentes** para la juventud costarricense. Para esto, sugieren que primero se

analice el contexto del empleo asalariado, el subempleo y la formalidad en el empleo, y ya después se diseñen las legislaciones y las políticas públicas en base a esa investigación.

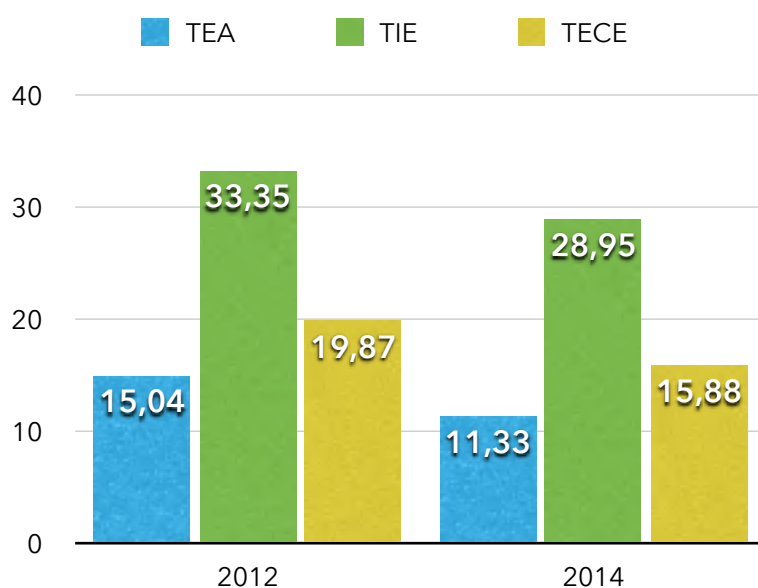
Cascante *et al.* (2018), en segundo término, invita a revisar la implantación de los programa para la promoción del empleo juvenil. Esto es debido a lo siguiente. Aunque estas iniciativas plantean beneficios para los usuarios, **a la hora de su desarrollo no se toman en cuenta las particularidades e intereses del beneficiario**. Al mismo tiempo, afirma que es esencial realizar un monitoreo sobre la utilización de los fondos que reciben las empresas para la contratación de las personas jóvenes.

En tercer lugar, Alfaro y Porras (2018) centran sus esfuerzos en la juventud rural. En tal sentido, expresan dos recomendaciones. La primera es **diseñar una estrategia de empleo para un desarrollo rural** que fomente puestos de trabajo formales. La segunda es desarrollar políticas y programas que dinamicen los mercados locales y rurales, especialmente para la incorporación de personas jóvenes en dicho contexto.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Costa Rica del 2012 al 2014. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 15,04% en 2012 y finalizó en un 11,33% en 2014. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 33,35% a un 28,95% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** disminuyó ligeramente de un 19,87% en 2012 a un 15,88% en 2014 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Costa Rica entre 2012 a 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

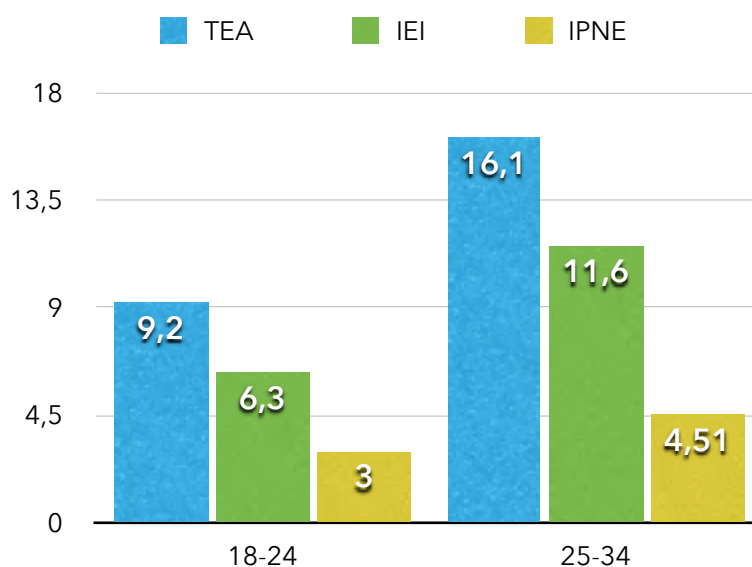
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Costa Rica, a pesar de ciertos vaivenes, se ha mantenido estable en esta materia a nivel mundial. Esto es debido estuvo en **la posición 41 en 2016, descendió al número 43 en 2017 y regresó de nuevo a la 41 en 2018**. Lo que coloca a este país centroamericano como el sexto mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 9,2%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 6,3% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 3,0%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 16,1%, un IEI de 11,6% y un IPNE de 4,51% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Costa Rica contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la puesta en marcha de la **Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica**. Esta iniciativa inició en 2014 y finalizó en 2018. A partir de ésta, se apoyó a las personas emprendedoras en todo el desarrollo de su idea

y, al mismo tiempo, en su propia preparación como emprendedores. Los principales beneficiarios fueron las mujeres y las personas jóvenes. Para esto, la política contempló cinco líneas de actuación: (1) **Industria de Soporte No Financiero**; (2) **Financiamiento**; (3) **Articulación Institucional**; (4) **Educación**; e (5) **Innovación y Desarrollo Tecnológico** (véase Tabla 2).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Costa Rica entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 2. Líneas de Acción de la Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018

| LÍNEAS DE ACCIÓN                    | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INDUSTRIA DE SOPORTE NO FINANCIERO  | Desarrollo de alianzas para integrar y activar la cadena de valor del emprendimiento.<br>Implementación de instrumentos innovadores de apoyo al emprendimiento.                        |
| FINANCIAMIENTO                      | Articular los instrumentos financieros para la creación y fortalecimiento de emprendimientos por necesidad y sociales:<br>Fomento de la cadena de financiamiento.                      |
| ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL          | Creación y consolidación del ecosistema nacional y regional de emprendimiento.<br>Desarrollo de plataformas tecnológicas de comunicación.                                              |
| EDUCACIÓN                           | Formación temprana de personas emprendedoras.<br>Formación temprana de la cultura emprendedora.<br>Desarrollo de capacidades emprendedoras.                                            |
| INNOVACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO | Apoyo a la formación de personas en campos científicos y tecnológicos.<br>Fortalecimiento de Incubadoras y Aceleradoras orientas a la creación de emprendimientos de base tecnológica. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018*.

La segunda medida que se exhibe es la creación del **Sistema de Banca para el Desarrollo** (Ley 8364, 2008). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto diversas acciones primordiales para procurar el desarrollo de los emprendedores. Primero, apoya a las unidades productivas no constituidas formalmente, especialmente de aquellos **proyectos viables y factibles promovidos por jóvenes costarricenses**. Segundo, promueve el desarrollo de programas de incubadoras de empresas, de cara ofrecer un espacio de acompañamiento de los emprendimientos.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Rabadán y Montaña (2015), en primer lugar, centran sus esfuerzo en propiciar que la cultura se revalorice para la generación de emprendimientos empresariales, especialmente dirigidos por personas jóvenes. Bravo *et al.* (2018), en segunda instancia, señala que el contexto costarricense aún enfrenta numerosas complejidades en los procedimientos regulatorios para la creación de nuevas empresas. Por lo que al disminuir los trámites burocráticos podría ser un acierto.

Finalmente, de la O Cordero y Monde (2019) señalan tres puntos a considerar. El primero es que las legislaciones en materia de emprendimiento siguen siendo esfuerzos aislados, no focalizados y, en muchos ocasiones, duplicados. El segundo, es que sigue habiendo una desigualdad en las oportunidades que brindan los programas. Esto es debido a que los recursos están centrados en la Gran Área Metropolitana y los residentes fuera de esta área, ya sean personas o entidades, encuentran mayores dificultades para participar en las capacitaciones y acceder al financiamiento. El tercero es potenciar los espacios de *coworking* o *networking*, de cara a intercambiar y actualizar experiencias que permitan aumentar las probabilidades de éxito de los jóvenes emprendedores.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

La institucionalidad de la Seguridad Social de Costa Rica nace a partir de dos hitos: la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social y la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales dentro de la Constitución Política de 1943. Además, la propia Constitución establece como irrenunciable el derecho de los trabajadores a su protección y, al mismo tiempo, garantiza el derecho a las prestaciones de salud a todos los habitantes del país (Sáenz et al., 2011).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), por otra parte, detalla las acciones protectoras que contempla el Sistema de Seguridad Social del país centroamericano: (a) **Seguro de Salud**; (b) **Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte**; (c) **Régimen de Pensiones Complementarias**; (d) **Seguro de Riesgos del Trabajo**; y (e) **Desempleo**. (véase *Tabla 4*).

*Tabla 4. Acciones Protectoras de la Seguridad Social de Costa Rica*

| ACCIÓN                                      | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SEGURO DE SALUD</b>                      | Esta modalidad es obligatoria y de carácter universal. Además, también contempla la cobertura de las personas que trabajan por cuenta propia y de aquellas con menos oportunidades. Este seguro también brinda cobertura en caso de enfermedad y maternidad (para los autónomos).                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>SEGURO DE VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE</b>  | Esta modalidad es voluntaria para las personas que tienen un ingreso ocasional (ya que no pueden generar uno propio). Se convierte en obligatorio para los independientes de conformidad con Ley Protección al Trabajador del 2000. Existe también un régimen no contributivo, con cuantías básicas, para personas de escasos recursos económicos. Se estima que este seguro cubre al 50% de la PEA y a casi 2/3 de los trabajadores por cuenta ajena.                                                                       |
| <b>RÉGIMEN DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS</b> | Esta modalidad permite que las personas trabajadoras puedan aportar una cuota extra o voluntaria para complementar sus beneficios en el marco del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Además, este régimen tiene una pensión obligatorio complementaria al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS cuyos fondos son administrados por Operadoras de Pensiones (OPC) bajo el modelo financiero de la Capitalización Individual. La cotización proviene mayoritariamente del Patrono y también cotiza el trabajador. |
| <b>SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO</b>        | Esta modalidad es obligatoria para las personas trabajadoras por cuenta ajena. Gracias a este seguro, se brinda asistencia sanitaria completa cuando la persona trabajadora lo necesite. Se contemplan subsidios económicos, indemnizaciones y pensiones para la persona siniestrada o pensiones para sus familiares.                                                                                                                                                                                                        |
| <b>AUXILIO DE CESANTÍA</b>                  | Es una indemnización denominada Auxilio de Cesantía en el caso de un despido injustificado. Se paga una sola vez por el empleador (mínimo de tiempo de haber trabajado tres meses). Tiene carácter de litigioso y se cancela únicamente cuando el despido se genera con responsabilidad del patrono y no cuando el trabajador caiga en algunas de las conductas que generan un despido sin responsabilidad patronal al tenor del numeral 81 del Código de Trabajo de Costa Rica.                                             |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Al mismo tiempo, el BISSI (OISS, 2018) también describe las seis modalidades de aseguramiento que existen en Costa Rica. Como se puede apreciar en la *Tabla 5*, éstas son: (1)

**Asalariado; (2) Por cuenta propia o convenio; (3) Convenios especiales; (4) Pensionado; (5) Familiar; y (6) Por cuenta del Estado.**

*Tabla 5. Modalidades de Aseguramiento a la Seguridad Social de Costa Rica*

| <b>MODALIDADES</b>                  | <b>CARACTERÍSTICAS</b>                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ASALARIADO</b>                   | Esta modalidad es a través de un seguro obligatorio y aplica a todas las personas que trabajen por cuenta ajena. El empleador es el responsable de afiliar a las personas trabajadoras a la seguridad social y deducir de los salarios las correspondientes cuotas. |
| <b>POR CUENTA PROPIA O CONVENIO</b> | Esta modalidad consiste en un seguro voluntario, principalmente suscrito por aquellas personas que trabajan por cuenta propia (ya sea como patronos, familiar no remunerado o desocupación).                                                                        |
| <b>CONVENIOS ESPECIALES</b>         | Esta modalidad es a través de convenios entre la Caja Costarricense de Seguro Social con diversas entidades públicas o privadas (asociaciones, sindicatos, cooperativas).                                                                                           |
| <b>PENSIONADO</b>                   | Esta categoría cubre a las personas que se afiliaron bajo alguno de los regímenes de pensiones (Régimen No Contributivo, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Régimen de Hacienda, Magisterio Nacional, Poder Judicial y otras instituciones públicas).            |
| <b>FAMILIAR</b>                     | Esta modalidad es un seguro que protege a los familiares directos de las personas aseguradas (asalariados, pensionados, por cuenta propia o por convenio, considerando dependencia económica por motivos de edad, estudios o discapacidad).                         |
| <b>POR CUENTA DEL ESTADO</b>        | Esta modalidad abarca a todas las personas de escasos recursos económicos, y que no tienen la posibilidad de asegurarse mediante ninguna otra forma.                                                                                                                |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social de Costa Rica.*

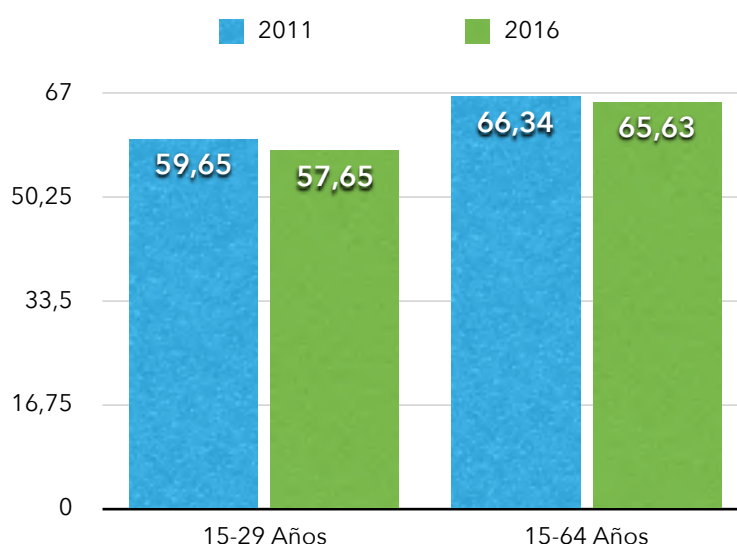
Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población costarricense ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década.** El porcentaje de personas trabajadores activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 66,34% en 2011 a un 65,63% en 2016. También se observa una ligera disminución en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que, en este rango de edad, se encuentra un 59,65% en 2011 y un 57,65% en 2016 (véase Gráfica 5).

A continuación se abordan dos acciones legislativas en materia de seguridad social en Costa Rica. A pesar de que ambas son iniciativas que fueron puestas en marcha hace ya más de una década, se consideran pertinente hacer mención de éstas por las temáticas que abordan. La primera es la creación de la **Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (OATIA)** mediante el **Decreto N° 27516-MTSS de 1998**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 6*, esta institución pública tiene por objeto, entre muchas otras, dos acciones fundamentales. Primero, **erradicar y prevenir el trabajo infantil**. Segundo, **resguardar los derechos de las personas adolescentes trabajadoras**.

La segunda medida que se aborda es la **Ley de Protección al Trabajador (Ley 7983 de 2000)**. Esta iniciativa modifica el Sistema Nacional de Pensiones a través de las siguientes acciones.

Primero, se creó un fondo de capitalización laboral y la universalización del Régimen No Contributivo de Pensiones. Segundo, se amplió el sistema básico de pensiones y el seguro de invalidez, vejez y muerte. Esto permitió que, en materia de protección relativa a las contingencias de invalidez, vejez y muerte, se consolidaran cuatro niveles de protección: Solidario y Universal, Básico, Complementario y Voluntario (OISS, 2018).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 6. Funciones de la OATIA

| FUNCIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formular lineamientos de política pública en materia de atención y protección a la población menor de edad trabajadora.                                                                                                                                                                                                         |
| Asesorar al sector público, privado y sociedad civil en materia de atención, prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora.                                                                                                                                      |
| Definir y ejecutar estrategias de promoción y sensibilización para la eliminación progresiva del trabajo de personas menores de 15 años.                                                                                                                                                                                        |
| Promover campañas de divulgación y concienciación en el ámbito nacional, sectorial e institucional sobre la temática de trabajo infantil y adolescente.                                                                                                                                                                         |
| Diseñar material educativo en materia de trabajo infantil y adolescente.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Brindar atención, orientación y asesoría a las personas menores de edad trabajadoras.                                                                                                                                                                                                                                           |
| Coordinación intra e interinstitucional con instituciones públicas y privadas para la remisión de personas menores de edad trabajadoras a programas y proyectos sociales, que promuevan el acceso a una adecuada atención integral de las necesidades y problemas de la población de las personas menores de edad trabajadoras. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la OATIA.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Mesa-Lago (2009) menciona, entre muchas otras, varias recomendaciones. La primera es **mantener y extender las transferencias fiscales a la Caja**



**Costarricense de Seguro Social** en relación a las prestaciones no contributivas de salud y pensiones. La segunda es brindar **apoyos económicos para que los trabajadores independientes y PYMES puedan afrontar los costes sociales**. La tercera es hacer más atractivos los servicios públicos que ofrece la seguridad social, de cara a revertir el traspaso hacia los privados.

Siguiendo esta misma línea, Román (2012) señala que hay que **mejorar la calidad de los servicios de la seguridad social**. No sólo en la atención que deben de recibir los ciudadanos, sino también en potenciar el principio de solidaridad social en instituciones claves de la seguridad social costarricense para su sostenibilidad financiera a largo plazo. Para lo que, finalmente, Picado y Salazar (2004), reclaman buscar medidas que imposibiliten la evasión de las cotizaciones a la seguridad social y, por el contrario, **estrategias que brinden una seguridad social universal continua**.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Abarca, Allan y Esteban Arias. (2014). "La política pública de cuota de empleo para personas con discapacidad en Costa Rica". *Revista de Ciencias Sociales* 146: 13-25.

Alfaro, Ronald y Ángel Jesús Porras. (2018). "Población, empleo y pobreza en los territorios rurales de Costa Rica." *Revista Rupturas* 8(2): 59-76.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Bravo, Julio César, Elvis Adrián Quintanilla Arámbulo y Maylin Estefanía Sánchez Jaramillo. (2018). "Crecimiento económico ligado al desarrollo del emprendimiento social." *INNOVA Research Journal* 3(3): 6-16.

Cascante, Natasha Carcache, Natasha, Dayanna Marín Guillén y Mónica Vargas Hernández. (2018). *Análisis de la relación Estado-Sector Privado y su incidencia en la Política de Empleo dirigida a las personas jóvenes*. San José: Universidad de Costa Rica.

De la O Cordero, Dyala y Ricardo Monge González. (2019). "Factores que influyen en el desempeño de las PYMEs: una perspectiva cualitativa de los empresarios costarricenses." *RAN: Revista Academia & Negocios* 4(2): 95-106.

Decreto N° 39213. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica, San José, Costa Rica, 14 de Septiembre de 2015.

Gamboa, Katherine, Ana Madrigal, Gabriela Murillo y Zaira Romero. (2015). *Acciones institucionales en materia de formación para el empleo dirigidas a personas jóvenes del distrito de Frailes, Desamparados*. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social). San José: Universidad de Costa Rica.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Costa Rica. (2019). *Crece participación laboral, por aumento de ocupación y del desempleo*. San José: INEC. Visto el 03 de mayo de 2019 en: <https://bit.ly/2K1DJ4s>.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ley N° 8262. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica, San José, Costa Rica, de 2 de Mayo del 2002.

Ley N° 8634. Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica, San José, Costa Rica, 7 de mayo del 2008.

Martínez, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. (2017). "¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral?" *Revista de la CEPAL* 121: 131-147.

Mesa-Lago, Carmelo. (2009). *Impacto de la Crisis Económica Mundial en la Seguridad Social de Costa Rica. XV Informe Estado de la Nación: Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica*. San José: Consejo Nacional de Rectores y Defensoría de los Habitantes.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2011). *Estrategia Público-Privada de Promoción del Empleo para las Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad*. San José: MTSS.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Picado, Gustavo y Virginia Salazar. (2004). *"Análisis de la Cobertura del Seguro Social de Salud a partir del Censo de Población 2000"*. San José: Centro Centroamericano de Población.

Rabadán, Ángel y Sonia Montaña. (2015). "Identidad, cultura y desarrollo a través del audiovisual participativo: El caso de jóvenes del Proyecto Youth Path de la Unesco en Costa Rica." *Alteridad* 10(1): 44-56.

Román, Isabel. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Sáenz, María del Rocío, Mónica Acosta, Jorine Moiser y Juan Luis Bermúdez. (2011). "Sistema de salud de Costa Rica." *Revista Salud Pública de México* 53: s156-s167.

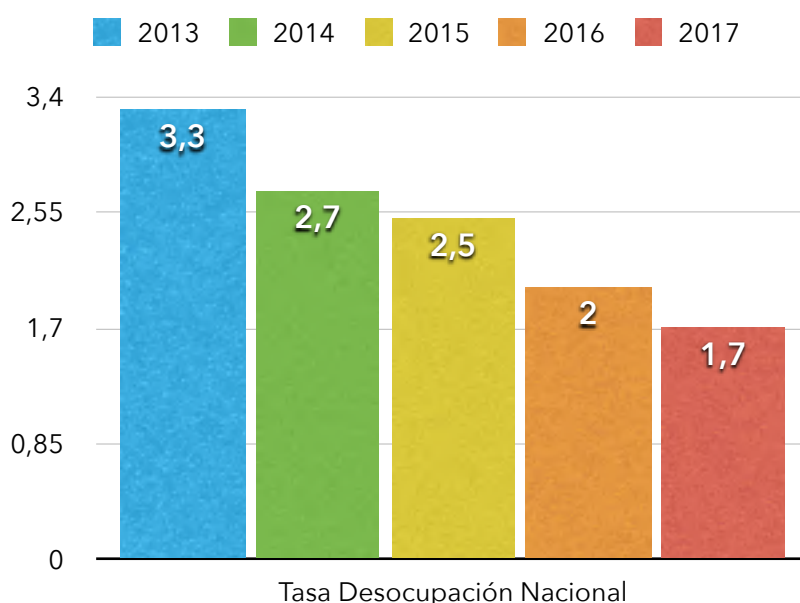
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### CUBA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018a), Cuba tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 1,7%. Una tasa que ha ido descendiendo paulatinamente en el último lustro (véase *Gráfica 1*). Este mismo informe de la OIT no ofrece datos nacionales del III Trimestre del 2018, ni tampoco en relación a las personas jóvenes (15 y 24 años).

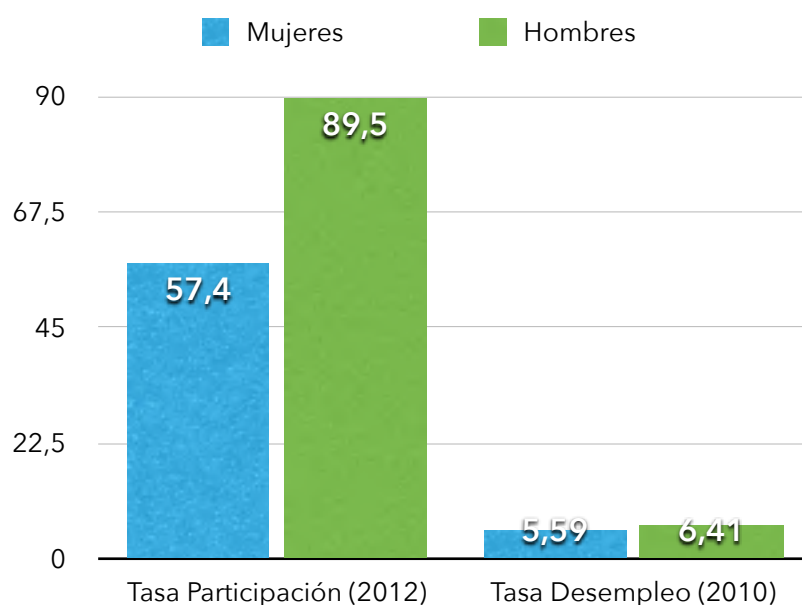
*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional del 2013 al 2017*



*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

Lo del párrafo anterior también sucede cuando se realiza la búsqueda en ILOSTAT y DataBank. Es decir, se encuentran datos a nivel nacional, sólo que no en el ámbito de la juventud. En tal sentido, a continuación se presentan otros datos según sexo para Cuba. Según la OIT (2019), el último dato disponible es de 2012, donde se encuentra que **la tasa de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 57,4% y 89,5% para los varones**. El Banco Mundial (2019), por su parte, estima que en 2010 **la tasa de desempleo juvenil fue de 5,59% en mujeres y 6,41% en hombres** (véase *Gráfica 2*).

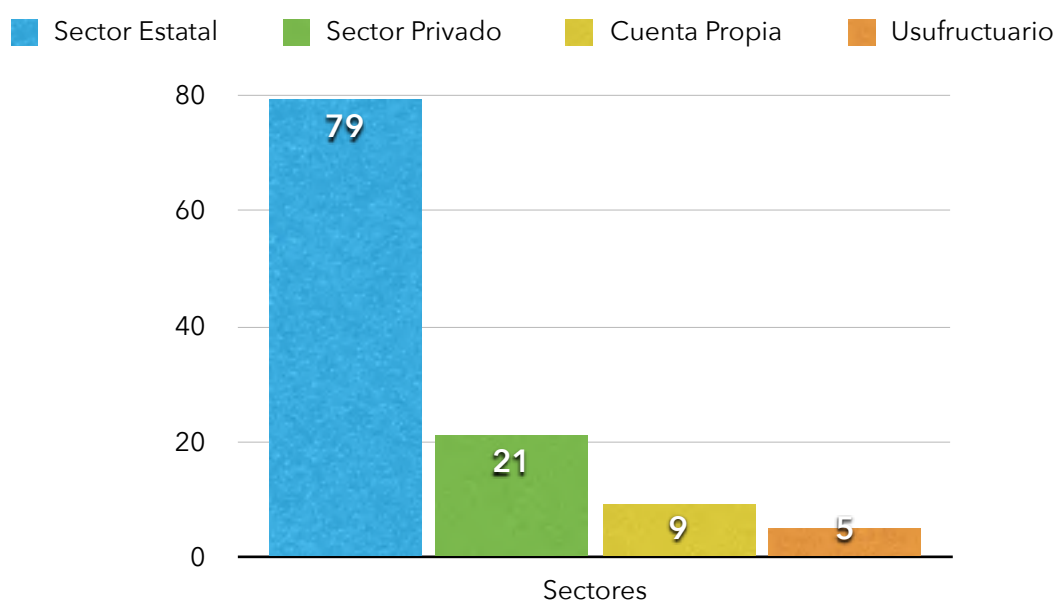
Gráfica 2. Tasa de participación (2012) v Tasa desempleo (2010) entre mujeres y hombres



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

Para encontrar datos en relación a la juventud, es necesario recurrir a la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). En tal sentido, la ONEI (2012) destaca que el 24% de la población cubana son personas de entre 15 y 29 años de edad. De esta población joven, el 50,2% trabaja, el 32,5% estudia y el 7,7% trabaja y estudia. Al mismo tiempo, la ONEI subraya que el 79% de las personas jóvenes labora en el sector estatal, el 21% lo hace en el privado, el 9% lo hace por cuenta propia y el 5% como usufructuarios de tierras (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de los Sectores donde trabajan las personas jóvenes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ONEI.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo. Zabala *et al.* (2015) reconoce que existen brechas de equidad asociadas a la juventud, ya que las personas jóvenes se encuentran en posiciones desventajosas en lo que respecta al empleo y los cargos de dirección. Gómez y Chaviano (2015), por su parte, resaltan que las acciones enfocadas a la juventud siguen estando dentro de políticas sociales dirigidas a toda la población y su alcance o repercusión es insuficiente. Valledano *et al.* (2018), por último, encuentra que la juventud cubana está en paro porque no llega la asignación al municipio para las plazas vacantes o, por el contrario, porque no existe un plan de divulgación que de a conocer los puestos de trabajo disponibles.

Ante el contexto anterior, a continuación se describen diversas acciones legislativas. La primera medida que se aborda es la vetusta **Ley No 16 Código de la Niñez y la Juventud de 1978**<sup>1</sup>. Esta iniciativa describe, como su nombre indica, los derechos y las responsabilidades que tienen las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En relación al empleo, destacan cinco artículos que, entre otras cuestiones, estipulan la categoría laboral de la juventud y la posibilidad de compatibilizar estudios con el trabajo (véase *Tabla 1*).

*Tabla 1. Artículos 14, 17, 36, 51 y 53 del Código de la Niñez y la Juventud*

| ARTÍCULOS | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ART. 14   | El Artículo 14 garantiza que las personas jóvenes puedan compatibilizar sus estudios con actividades laborales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ART. 17   | El Artículo 17 establece un círculo infantil para niñas o niños en edades preescolares para que las personas jóvenes que son madres puedan incorporarse al mercado laboral.                                                                                                                                                                                                                                      |
| ART. 36   | El Artículo 36 contempla que la juventud que estudia en escuelas pedagógicas de educadores puedan hacer sus prácticas profesionales en el mismo centro en el que están matriculados. Esto busca dos objetivos. Primero, que puedan realizar labores de producción, docencias o servicios en su centro. Segundo, que las personas jóvenes adquieran competencias profesionales requeridas por el mercado laboral. |
| ART. 51   | El Artículo 51 considera que las personas jóvenes son aprendices cuando se incorporan a una empresa para realizar actividades laborales sin calificación o cualificación alguna. En tal sentido, ambas partes deben registrarse por "las normas que regulan la categoría laboral, la retribución, las condiciones de trabajo y el descanso, así como sus respectivos derechos y deberes".                        |
| ART. 53   | El Artículo 53 garantiza la incorporación laboral a todas aquellas madres jóvenes con calificación técnico-profesional. En ambos casos, se busca que las mujeres no retrasen el comienzo de su trayectoria profesional o, incluso, se desvinculen por completo del mercado de trabajo.                                                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir del del Código de la Niñez y la Juventud.*

Echeverría *et al.* (2015), en segundo término, describe que en los últimos años han acontecido dos importantes modificaciones al marco legal en materia de empleo. La primera es la **aprobación de un nuevo Código del Trabajo en 2013**. Esta normativa, de acuerdo al autor,

<sup>1</sup> No se encuentra información veraz sobre si esta legislación sigue vigente. A pesar de esto, cabe destacar que esta iniciativa se encuentra en el "Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina" (SIPI) de la UNESCO (<https://bit.ly/31dwzj1>).

ofrece cuatro regulaciones principales: (1) reconoce una mayor presencia del sector no estatal en las relaciones laborales; (2) contempla la figura de “empleador” como persona tanto natural como jurídica; (3) legitima y regula las relaciones de trabajo entre personas naturales y con formas no estatales; y (4) establece relaciones de trabajo en Cuba para personas contratadas fuera del país con previa autorización.

La segunda modificación son los **cambios aprobados en relación a la política salarial** (Res. 17/2014). Tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, la última resolución tiene por objeto dos cuestiones. Primero, eliminar las restricciones administrativas para incentivar el aumento de la productividad del trabajo. Segundo, ampliar las formas y sistemas de pago a destajo y no sólo por resultados.

*Tabla 2. Comparación Legislaciones salariales en Cuba*

| RESOLUCIÓN ANTERIOR                                                                                                                                                                                                         | RESOLUCIÓN 17/2014                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Límite salarial hasta 30% del salario base para contenidos de trabajo que no se reflejen en contribuciones directas.                                                                                                        | No existe límite salarial, mientras no se deteriore el gasto de salario por valor agregado bruto, de ser así se paga por el salario mínimo, excepto porque cobren a destajo. |
| Aprobación del sistema de pago por el director de empresa en perfeccionamiento, de no ser así por Jefes de Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y Consejo de la Administración Provincial o Municipal. | Directores de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE). Directores de empresa en perfeccionamiento o que se subordine a un OACE.                        |
| Los trabajadores solo podían estar comprendidos en una forma de pago del salario.                                                                                                                                           | Los trabajadores pueden estar comprendidos en más de una forma de pago del salario de forma simultánea.                                                                      |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Echeverría et al. (2015)*

Al mismo tiempo, cabe hacer mención a la **Ley No. 116 del Código de Trabajo**. Su objetivo, en el ámbito de la juventud, es conseguir que todas las personas jóvenes se inserten en el mercado de trabajo de manera satisfactoria. Esta acción legislativa, en primer lugar, establece que la edad mínima para trabajar son los 17 años. A pesar de lo anterior, **se contempla que las personas jóvenes entre 15 y 16 años de edad puedan laborar excepcionalmente**, siempre y cuando cuenten con el consentimiento de sus padres o tutores.

Para esto último, es necesario que se esté en alguna de las siguientes circunstancias: (a) ser egresado como obrero calificado o técnico de nivel medio del Sistema Nacional de Educación o de la Escuela de Oficios; (b) tener un dictamen médico que exprese su incapacidad para el estudio o recomiende su vinculación a una entidad laboral; (c) estar desvinculado del sistema educativo formal (por bajo rendimiento académico) y se recomiende su incorporación a una actividad laboral; y (d) contar con un dictamen del Ministerio del Interior por parte de un centro de diagnóstico y orientación.

En segunda instancia, esta ley garantiza que, en la medida de lo posible, **las personas jóvenes no ocupen puestos laborales en los que estén expuestos a riesgos físicos y psicológicos que puedan dañar su desarrollo personal y profesional**. En tal sentido, las labores que están prohibidas son: tareas con cargas pesadas, horario de nocturnidad, actividades dentro de



espacios cerrados, bajo tierra/agua o a alturas peligrosas, exposición a sustancias peligrosas o a condiciones climáticas extremas.

En tercer lugar, se establece que **el empleador brinde preparación a las personas jóvenes que se incorporan a su entidad**. Para esto, se deben de implementar **supervisiones, tutorías y cursos de capacitación**. Al mismo tiempo, los empleadores están obligados a prestar especial atención a las personas jóvenes de entre 15 y 18 años de edad. Esto es para que dichas jóvenes logren adaptarse a la vida laboral como cualquier otra persona trabajadora.

En cuarto y último término, el Código contempla que **las personas jóvenes** no sólo puedan incorporarse laboralmente en el sector estatal, sino que **también puedan trabajar en el sector privado**. De esta manera, el empleador es el responsable de cumplir con todos los derechos y obligaciones que la legislación cubana estipula.

Ante el horizonte legislativo anterior, a continuación se presentan algunas aportaciones. Según varios autores (García, 2004; Luis, 2009; Ortega, 2016), Cuba debe de centrar sus esfuerzos en **potenciar la socialización laboral, el valor del trabajo, el interés por el mismo, la productividad y la laboriosidad**. Echeverría *et al.* (2015), por otra parte, señala que **la escasa desagregación de los datos** a nivel nacional, provincial y municipal en Cuba se vuelve **un obstáculo para proponer alternativas que faciliten la inserción laboral de la juventud**.

## 2. EMPRENDIMIENTO

A comparación de otros países iberoamericanos, el proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM) no analiza la dinámica emprendedora en Cuba (OIJ, 2018). Esta misma situación también se encuentra para el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem). Lo que imposibilita que se pueda describir el contexto emprendedor de este país caribeño.

Ante el obstáculo anterior, a continuación se recurren a algunas investigaciones recientes. Fernández (2017), en primer lugar, realizó la encuesta GEM a 60 dueñas/os de negocios en La Habana. Si bien los resultados no son generalizables estadísticamente, muestran un panorama a tener en cuenta. Esto es debido a que encontró las siguientes cuatro situaciones: (1) No existe infraestructura, servicios de apoyo y mercado para el desarrollo sostenible de emprendimientos; (2) La apertura de negocios está sometida a una exhaustiva burocracia y controles diversos; (3) Hay una falta de institucionalidad, articulación y coordinación entre los actores estatales que imposibilita el desempeño de las personas emprendedoras; (4) El contexto anterior favorece que proliferen los empleadores y trabajos en el mercado informal.

En segunda instancia, Rodríguez y Cumbrado (2019) ponen énfasis en el papel que juegan las remesas enviadas por los emigrados. Tradicionalmente, esta acción transnacional era un sostén familiar para subsistir. En los últimos años, empero, también se han convertido en un apoyo para la creación de emprendimientos privados en el marco de las nuevas regulaciones laborales. Esto, a su vez, ha promovido el encadenamiento de emprendimientos privados a sectores económicos importantes del país, especialmente el turístico.

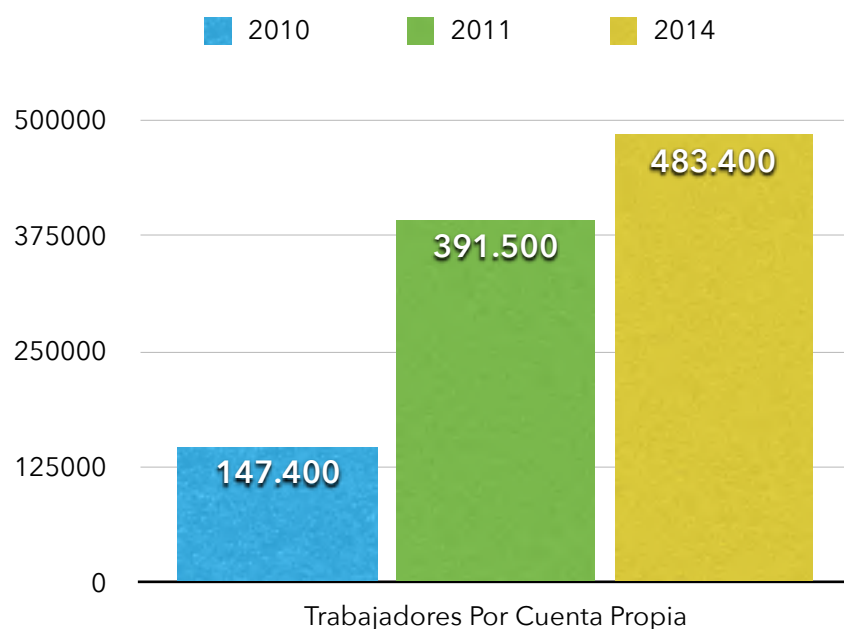
Siguiendo esta línea, Sharpley y Knight (2009) subrayan que se ha ido construyendo una estructura para el desarrollo de empresas turísticas en Cuba para elevar su economía. Silveira-Pérez (2016), además, encuentra dos datos relevantes en relación a los trabajadores cubanos por cuenta propia. Primero, que han obtenido créditos privados y cooperativistas en los bancos estatales cubanos para poner en marcha diversos emprendimientos. Segundo, que con las nuevas legislaciones laborales pueden vender sus productos o servicios a las empresas estatales y firmar contratos con el Estado.

De acuerdo a la ONEI (2015), ha habido un aumento exponencial en el **número de personas trabajadoras por cuenta ajena. Esto es debido a que del 2010 al 2014, se pasó de 147.400 a 483.400** (véase Gráfica 4). A pesar de estos números, la OIJ (2018) pone de manifiesto que **Cuba aún se encuentra en una fase embrionaria en materia de emprendimiento**. Esto es debido a tres circunstancias. La primera es la **dificultad para acceder a las necesidades básicas de suministros** e infraestructuras. El acceso a un teléfono o a internet puede demorarse un año, la electricidad un mes y el agua una semana, son, entre muchos otros, algunos de los ejemplos más cotidianos.

La segunda circunstancia es que **la estructura crediticia de Cuba está nimiamente desarrollada**. Esto es debido a las siguientes cuestiones: (a) Porque la concesión de financiación bancaria es

escasa (sólo el 14% ha recibido este tipo de apoyo); (b) Porque el **acceso a dicha financiación está excesivamente limitada** a contar con avales y garantías; (c) Porque la fuente de recursos económica más común para iniciar un negocio viene de préstamos por parte de familiares y amigos; y (d) Porque **no se cuentan con modelos alternativos de financiación** como subvenciones públicas, préstamos de entidades privadas o ángeles inversores.

Gráfica 4. Número de personas trabajando por cuenta propia 2010 v 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ONEI.

Los emprendimientos que se inician en Cuba, en tercer lugar, sufren debido a **una burocracia repleta de obstáculos** (en especial en el tema aduanero) y, además, están centrados en **desarrollar actividades tradicionales** del mercado productivo (v.g. elaboración de alimentos, arrendamiento, carga y transporte). En tal sentido, los negocios que se ponen en marcha en la isla no obtienen los suministros que necesitan por la burocratización. Además, de que **no contienen la suficiente tecnología e innovación para poder consolidarse**. Lo que se traduce en que los emprendimientos de las personas jóvenes sean residuales, tengan nulas posibilidades de internacionalización y reciban poca credibilidad.

Ante este contexto, cabe destacar que **Cuba está introduciendo paulatinamente diversas transformaciones en su modelo económico y social**. Estos cambios se traducen, entre otros ejemplos, en una apertura del sector no estatal de la economía, a la creación de cooperativas (**Ley 305 de 2012**) y al trabajo por cuenta propia (**Resolución 41 y 42/2013 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**). Silveira-Pérez (2016), en este sentido, destaca que aunque los negocios generados por los trabajadores por cuenta propia no se consideran pequeñas y medianas empresas (PYMES) de manera legislada, sí presentan las características de una PYME.

Aunque han habido cambios legislativos para promover el emprendimiento o el trabajo por cuenta propia, estas acciones aún son insípidas. Debido a esto otros agentes del ámbito religioso, educativo y social han llenado ese vacío (OIJ, 2018). El Arzobispado de La Habana

puso en marcha el programa **CubaEmprende** con el objetivo de contribuir al desarrollo de una mentalidad emprendedora. La Universidad de Humboldt, con el apoyo de la Universidad de la Habana, creó la iniciativa **Incuba UHHU** con el objeto de ser una incubadora de ideas empresariales. El Centro Loyola de La Habana, por último, creó la red **Incuba Empresas** para fomentar el intercambio de buenas prácticas entre personas emprendedoras (véase *Tabla 3*).

*Tabla 3. Programas privados para promover el emprendimiento en Cuba*

| PROGRAMA        | ENTIDAD                                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CUBAEMPRENDE    | Arzobispado de La Habana                           | El propósito del proyecto es ayudar a mejorar la calidad de vida de los cubanos y contribuir al progreso social a través del desarrollo de la mentalidad emprendedora. Para esto se ofrece capacitación y asesoría en materia empresarial a personas jóvenes que han decidido iniciar o mejorar una actividad económica dentro de las formas de gestión no estatal.                     |
| INCUBA UHHU     | Universidad de Humboldt y Universidad de la Habana | Esta iniciativa tiene por objeto actuar como una incubadora de ideas emprendedoras de alto potencial. Se lanza una convocatoria para seleccionar a ocho <i>start-ups</i> , cuyas personas emprendedoras reciben formación y <i>mentoring</i> a cargo de expertos locales e internacionales, así como espacios de trabajo, conexión a internet, equipamiento e, incluso, financiamiento. |
| INCUBA EMPRESAS | Centro Loyola de La Habana                         | Es una red que fomenta el intercambio de buenas prácticas, el contacto entre personas emprendedoras, la distribución de información de interés para el trabajo por cuenta propia y la organización de cursos o talleres sobre distintos aspectos vinculados al emprendimiento.                                                                                                          |

*Fuente: Elaboración propia a partir de OIJ, 2018.*

Finalmente, a continuación se describen algunas aportaciones. Fernández (2017), en primera instancia, destaca que es **esencial no sólo propiciar el trabajo por cuenta propia, sino también promover su desarrollo** y hacer que los emprendedores sean parte fundamental del crecimiento económico del país. Rodríguez y Cumbrado (2019), por otra parte, resaltan la importancia de **generar mecanismos que permitan a los ciudadanos cubanos obtener bienes, insumos y recursos económicos necesarios para emprender**, y no sólo recurrir a las remesas como único acceso a los tres ítems anteriores.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

#### Cuba fue un país precursor en el diseño de Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.

Esto es debido a que, entre 1913 y 1958, se desarrollaron 52 fondos de pensiones (o Cajas de Retiro) para cubrir a las personas trabajadoras tanto del sector público como privado. De esta manera, se fue regulando progresivamente la incorporación de los militares (1913), las personas empleadas en comunicaciones (1915), los funcionarios del poder judicial (1917), los maestros y empleados de la administración pública (1919) y la policía nacional (1920). Aunque esas primeras décadas estuvieron carentes de coordinación y de financiación debido, especialmente, a la multiplicidad de instituciones.

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), por otra parte, detalla las acciones protectoras que contempla el Sistema de Seguridad Social del país caribeño: (a) **Régimen de Seguridad Social**; y (b) **Régimen de Asistencia Social** (véase *Tabla 4*). Este mismo sistema, además, lo complementan cinco regímenes especiales: (1) un determinado número de personas trabajadoras de forma independiente; (2) los integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias; (3) los miembros del Ministerio del Interior; (4) los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria; y (5) los Artistas.

*Tabla 4. Características de los Regímenes de Seguridad Social y Asistencia Social*

| RÉGIMEN           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SEGURIDAD SOCIAL  | Las personas trabajadoras asalariadas de los sectores estatales, cooperativas y privados, así como los que prestan servicios en representaciones diplomáticas y consulares, o en empresas extranjeras o representadas en el país. |
|                   | Las personas trabajadoras cubanas en territorio extranjero que trabajen en empresas cubanas o en funciones encomendadas por el Gobierno cubano, o estén autorizados para prestar servicios en organismos internacionales.         |
|                   | Los militares que cumplen los plazos obligatorios establecidos para el servicio militar activo y devenguen salario.                                                                                                               |
|                   | Las personas trabajadoras que reciben subvenciones económicas por realizar estudios de nivel superior o encontrarse en planes de capacitación autorizados en los respectivos centros de trabajo.                                  |
|                   | La familia del trabajador en los términos establecidos en la Ley.                                                                                                                                                                 |
|                   | Los reclusos y sus familias, en caso de invalidez y muerte originada por accidente de trabajo.                                                                                                                                    |
| ASISTENCIA SOCIAL | Protege a las personas trabajadoras en determinadas circunstancias y personas con necesidades esenciales no aseguradas.                                                                                                           |
|                   | Protección ante las situaciones de necesidad del núcleo familiar y con carácter subsidiario, cuando no haya familiares obligados a dar alimentos.                                                                                 |
|                   | El régimen de Asistencia Social protege a las personas trabajadoras en determinadas circunstancias y personas con necesidades esenciales no aseguradas.                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

A través del **régimen de Seguridad Social**, las personas cubanas tienen acceso a las siguientes prestaciones monetarias, en servicios y/o en especie: (1) **Prestaciones por enfermedad o accidente**; (2) **Prestaciones por maternidad**; (3) **Pensiones de invalidez**; (4) **Pensión por edad**; y (5) **Pensión por sobrevivencia** (véase Tabla 5).

Tabla 5. Acciones Protectoras en el Régimen de Seguridad Social

| ACCIONES                                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRESTACIONES POR ENFERMEDAD O ACCIDENTE</b> | Son prestaciones monetarias que se otorgan sin exigir un período de calificación y sin límite de duración. En la enfermedad y el accidente, los importes de los subsidios se fijan de acuerdo con el origen de la incapacidad y de la necesidad o no de hospitalizar al trabajador, incrementándose en un 20% cuando la enfermedad se adquiere en un accidente de servicio. El pago se realiza a partir del 4° día de la enfermedad o del accidente, salvo que se trate de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, en cuyo caso se abona a partir del primer día. |
| <b>PRESTACIONES POR MATERNIDAD</b>             | El régimen concede prestaciones de distinta naturaleza en caso de embarazo y parto de la mujer trabajadora. La prestación se concede a partir de la 34 semanas de gestación y durante 12 semanas. Además, la trabajadora, voluntariamente, puede elegir una licencia post-natal hasta que el menor cumpla los 6 meses.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>PENSIONES DE INVALIDEZ</b>                  | La Ley recoge 3 clases de prestaciones: parcial, total y gran invalidez. Los grados de la incapacidad determinan los requisitos de la prestación, la cuantía de las mismas, así como la existencia de prestaciones adicionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>PENSIÓN POR EDAD</b>                        | Se concede a partir de los 60 años (55 años, en el caso de las mujeres), cuando se haya acreditado un período de prestación de servicios de 25 años.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>PENSIÓN POR SOBREVIVENCIA</b>               | Se concede a la viuda o compañera del trabajador fallecido, así como a los hijos menores de 17 años o mayores incapacitados y solteros y a los padres, cuando carecen de medios de subsistencia y dependen económicamente del fallecido.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Por otra parte, el **régimen de Asistencia Social**, que actúa como un complemento al régimen anterior, ofrece las siguientes prestaciones monetarias, en servicios y/o en especie: (1) **Programa de Servicios Comunitarios al Adulto Mayor**; (2) **Programa de trabajo social con madres solas**; (3) **Programa de atención integral a menores con desventaja social**; y (4) **Programa de atención social en la comunidad a las personas con discapacidad** (véase Tabla 6).

Además de lo arriba mencionado, el Sistema de Seguridad Social de Cuba contiene las siguientes características en relación a las pensiones: (a) **Fija la edad de jubilación** (con pensión extraordinaria) **en 60 años para las mujeres y 65 en los hombres**; y (b) **Permite que las personas pensionadas puedan regresar al mercado de trabajo** (y devengar su jubilación) siempre y cuando se incorporen a un puesto diferente al que ocupaban en el instante de obtener su pensión. Por otra parte, la Asistencia Social **permite que las personas mayores que no cuenten con recursos económicos se les otorgue una prestación económica** para su subsistencia.

En el ámbito de la juventud, encontramos las siguientes particularidades en la **Ley de Seguridad Social de Cuba**. El **Artículo 12** de esta legislación señala que **las personas jóvenes están**

**protegidas por el régimen general de seguridad social en los siguientes casos:** (1) cuando estén realizando su servicio militar y presenten una invalidez temporal; (2) cuando estén realizando estudios de nivel superior o cualquier otro tipo de capacitación; y (3) cuando sean familiares de una persona trabajadora asalariada o pensionada.

*Tabla 6. Acciones Protectoras en el Régimen de Asistencia Social*

| PROGRAMA                                                                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROGRAMA DE SERVICIOS COMUNITARIOS AL ADULTO MAYOR</b>                          | El objetivo de este programa es mantener a la persona mayor con su familia y en la comunidad. Al mismo tiempo, se otorgan prestaciones en servicios y especie fundamentalmente alimentación, limpieza del hogar, lavado de ropa y reparación de viviendas.                                                                                                                                                          |
| <b>PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL CON MADRES SOLAS</b>                                 | Su objetivo es brindar protección integral a todas aquellas madres solas que presentan problemas sociales y no tienen las condiciones materiales requeridas para poder solucionarlas por sí mismas y necesitan de la ayuda de la sociedad.                                                                                                                                                                          |
| <b>PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A MENORES CON DESVENTAJA SOCIAL</b>               | Está dirigido a la atención a menores con desventaja social, aglutinando esfuerzos para complementar los programas que desarrollan otras instituciones.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>PROGRAMA DE ATENCIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b> | Se pretende lograr la integración de la personas con discapacidad a la comunidad en que reside, para lo que se brinda el apoyo necesario para su acceso a diferentes servicios y prestaciones que impidan su desamparo y marginalidad social, propiciar la incorporación socio-laboral de las personas discapacitadas, ejecutando las acciones previstas en el Programa de Empleo para las personas discapacitadas. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Así mismo, el **Artículo 93** de esta misma legislación menciona que **las personas jóvenes pueden acreditar cotizaciones a la seguridad social en los siguientes supuestos:** (1) cuando son llamados al servicio militar activo; (2) cuando realizan movilizaciones militares; (3) cuando se encuentran cursando estudios o recibiendo formación profesional (tanto en Cuba como en el extranjero); y (4) cuando estén cursando prácticas profesionales vinculadas a la graduación de sus estudios universitarios de nivel superior y nivel medio superior.

El **Artículo 108**, por otra parte, establece que **las personas jóvenes están protegidas por el régimen de asistencia social en las siguientes circunstancias:** (1) cuando sean familiares de una persona trabajadora asalariada o pensionada fallecida que no hayan tenido pensión o jubilación; (2) **cuando sean hijas o hijos de madres trabajadoras** que carezcan de ingresos económicos durante el período de licencia no retribuida para el cuidado y la atención de las hijas e hijos; (3) **la familia de la persona joven que está realizando su servicio militar activo** y sea el único sustento económico; y (4) cuando sean huérfanos de un solo padre, pensionados por la seguridad social que al arribar a los 17 años de edad se encuentren estudiando.

En ambos regímenes se encuentra que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, **Cuba establece las licencias por maternidad un periodo igual o superior a las 16 semanas.** Esto es debido a que, según la OIT (2018b), Cuba **cuenta con menos restricciones para la afiliación a**

**la seguridad social de trabajadoras no asalariadas** y, al mismo tiempo, por que tiene un amplio mercado de trabajo formal.

Además, cabe destacar que en la última década **Cuba ha puesto en marcha diversas directrices para asegurar la protección social de otros colectivos de la población**, donde también están involucradas las personas jóvenes. En tal sentido, estos regímenes especiales están contemplados en las siguientes legislaciones: (a) **Decreto Ley 298 del año 2012** (usufructuarios de tierras); (b) **Decreto Ley 306 del año 2012** (cooperativas no agropecuarias); (c) **Decreto Ley 312 del año 2013** (artistas y creadores); y (d) **Decreto Ley 351 del año 2018** (cooperativistas de unidades básicas de producción).

Ante el horizonte legislativo anterior, a continuación se presentan algunas aportaciones. González *et al.* (2018), en primer término, destaca que la mejor estrategia para que Cuba tenga una seguridad social universal es **fortalecer los instrumentos financieros**, optimizar los fondos dedicados a salud y alinear el modelo económico cubano en cuanto a mecanismos de pago y presupuesto estatal. Rivas y Silva (2017), finalmente, mencionan que Cuba tiene que **prestar atención a su situación demográfica, así como a las transformaciones sociales y económicas** que están aconteciendo en el país, de cara a diseñar las políticas de seguridad social que integren a toda su población.



#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Echevarría, Dayma, Ileana Díaz Fernández y Magela Romero Almodóvar. (2015). "Política de empleo en Cuba 2008-2014: desafíos a la equidad en Artemisa." *Revista del CESLA* 18: 271-294.

Fernández, Ileana Díaz. (2017). "Emprendimiento en Cuba: análisis sobre su desenvolvimiento." *Revista del CESLA* 20: 325-340.

García, Manuel. (2004). *La economía cubana: estructuras, instituciones y tránsito al mercado* 21. Granada: Universidad De Granada Editorial.

Gómez, Luis Suárez y Cossete Chaviano Camprubí (2015). *Política de Juventud en Cuba (1959-2015)*. La Habana: Centro de Estudios Sobre la Juventud.

González, Ana María Gálvez et al. (2018). "Consideraciones económicas sobre la salud pública cubana y su relación con la salud universal." *Revista Panamericana de Salud Pública* 42(28): 1-8.

Luis, María Josefa. (2009). *Análisis de la desvinculación laboral de los jóvenes en Cuba durante el período del 2000 al 2008*. (Tesis de Maestría). La Habana: La Universidad de La Habana.

Oficina Nacional de Estadística e Información (2012). *Anuario Estadístico de Cuba 2012*. La Habana: ONEI.

Oficina Nacional de Estadística e Información (2015). *Anuario Estadístico de Cuba 2015*. La Habana, Cuba: ONEI.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica*. Madrid, España: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018a). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2018b). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ortega, Daylin. (2016). "Los recursos laborales jóvenes en América Latina y el caso de Cuba." *Revista Novedades en Población* 12(24): 124-133.

Rivas, Frank y María Silva. (2017). La experiencia en Latinoamérica en el ámbito de las pensiones y jubilaciones como parte del sistema de seguridad social. *Actualidad Contable Faces* 20(34): 119-140.

Rodríguez, María Ofelia y Manuel Alejandro Cumbrado Muñiz. (2019). "Migración, Transnacionalismo y emprendimientos privados en Cuba. Estudio de casos en el Centro Histórico de La Habana." *Revista Novedades en Población* 14(28): 181-198.

Sharpley, Richard y Martin Knight. (2009). "Tourism and the state in Cuba: From the past to the future." *International Journal of Tourism Research* 11(3): 241-254

Silveira-Pérez, Yahilina, Dainelis Cabeza-Pullés y Virginia Fernández-Pérez. (2016). "Emprendimiento: perspectiva cubana en la creación de empresas familiares." *European Research on Management and Business Economics* 22(2): 70-77.

Vallellano, Ariadna Felicia, María del Carmen Zabala Argüelles y Marta María Skeen González. (2018). "Algunas desigualdades sociales en la juventud en los ámbitos de la educación y empleo en el municipio Plaza de la Revolución, Cuba/Some Social Inequalities in Youth in the Fields of Education and Employment of the Plaza de la Revolución Municipality, Cuba." *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 7(1).

Zabala, María del Carmen, Dayma Echevarría, Marta Ros Muñoz y Geydis Elena Fundora (Comps.) (2015). *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

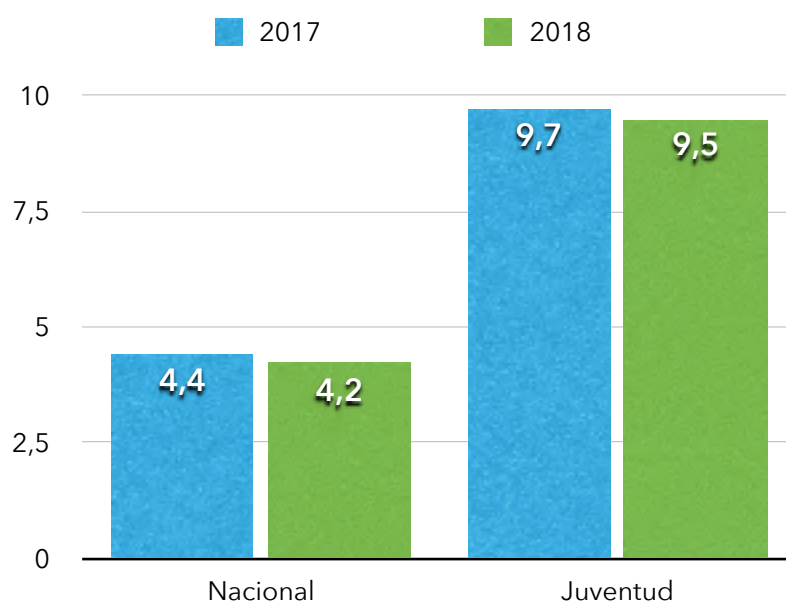
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### ECUADOR

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Ecuador tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 4,4%. Una cifra que aumenta al 9,7% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 4,2% a nivel nacional y un 9,5% entre la juventud (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018

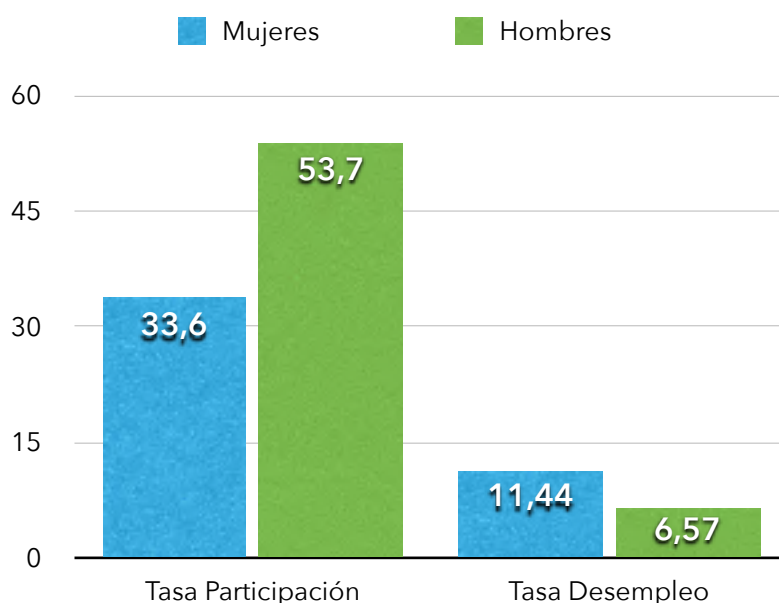


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Ecuador. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 33,6% y 53,7% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 11,44% en mujeres y 6,57% en hombres (véase Gráfica 2).

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Ecuador en materia de empleo. López et al. (2018) señala que **las personas jóvenes ecuatorianas se encuentran en una situación de inseguridad laboral permanente**. Esto es debido a que enfrentan series dificultades para mantener un empleo, porque se ven abocados a los mercados informales o por estar en situación de paro. Petter y Moreno (2019), por otra parte, destacan que **la juventud ecuatoriana se caracteriza por ser un colectivo vulnerable a las condiciones laborales precarias**. Una situación que, según sus investigaciones, aumenta aún más si se es población indígena y si se vive en zonas rurales.

Gráfica 2. Tasa de participación (2018) v Tasa desempleo (2017) entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil en Ecuador. La primera medida que se aborda es la **Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil** de 2016. Esta iniciativa sigue vigente y buscó impulsar el empleo juvenil a través de actualizar la **Ley de Pasantías**, el porcentaje mínimo de personas trabajadoras jóvenes en un empresa, la jornada laboral y el cuidado de los hijos (véase *Tabla 1*). Esta medida, por ejemplo, permitió que las empresas contrataran a personas jóvenes, de entre 18 y 26 años, que no estuvieran trabajando o estudiando (Buitrón et al., 2018).

La segunda medida que se presenta es la **Disposición Reformatoria Tercera de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad No. 283** de 2014. Esta acción legislativa sigue vigente y se destaca por dos aspectos en concreto. Primero, por proteger tajantemente la explotación laboral de las niñas, niños y adolescentes, de cara a salvaguardar la integridad física, cognitiva y moral de estas personas (**Ley N° 283, 2014**). Segundo, por regular la jornada de trabajo de las personas adolescentes y jóvenes, para que ésta nunca supere las seis horas diarias ni exceda los cinco días de la semana (de cara a poder compatibilizar el trabajo con sus estudios).

Tabla 1. Características de la actualización a la Ley de Pasantías

| ÁMBITOS                                   | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MODIFICACIÓN A LA LEY DE PASANTÍAS</b> | La ley contempla que las pasantías no sean remuneradas y no puedan durar más de seis meses, así como que los empleadores aporten a la seguridad social sobre el salario básico. Además, las pasantías serán coordinadas entre los organismos de educación superior y las empresas.         |
| <b>LA LEY CREA SEGURO DE DESEMPLEO</b>    | Las personas que pierdan su trabajo podrán solicitar el seguro por desempleo. Se pagará por cinco meses, comenzando con el 70% de la remuneración promedio de los 12 meses anteriores al despido.                                                                                          |
| <b>DINERO DE APORTES PARA EL BIESS</b>    | El dinero que vaya al Instituto Ecuatoriano de Seguro Social (IESS) tiene que ser administrado e invertido por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), de cara a que pueda ser invertido y capitalizados en los fondos a los que pertenecen los recursos.          |
| <b>PERMISO SIN SUELDO PARA LOS PADRES</b> | Las personas trabajadoras, luego de terminada la licencia regular remunerada de tres meses para la madre y quince días para el padre, tendrán derecho a una licencia opcional y voluntaria sin remuneración hasta por nueve meses adicionales para el cuidado de sus hijos recién nacidos. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Pasantías.

Por otra parte, la tercera medida es la acción **Misión Impulso Joven** dentro del **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**. Esta iniciativa sigue vigente y busca generar oportunidades para la inclusión laboral y económica de la juventud ecuatoriana, principalmente de aquellos que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza. Para conseguir lo anterior, se centran los esfuerzos en dos puntos fundamentales: **promover el acceso a un trabajo decente y desarrollar las competencias laborales de los beneficiarios**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, el programa establece una intervención en cuatro ámbitos diferenciados (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018).

A principios de 2018, como cuarta medida, se presentó la (re)activación del programa **Mi Primer Empleo** dentro del Plan Nacional de Empleo de Ecuador. Esta iniciativa sigue vigente y se enfoca en **incorporar al mercado laboral, a través de pasantías y prácticas pre-profesionales, a los jóvenes recién egresados** o que están en el último año de sus estudios de Educación Superior (véase *Tabla 3*). De acuerdo a datos del Ministerio del Trabajo (2019), 15.884 personas jóvenes se beneficiaron de este programa durante el periodo 2007-2017. Por lo que ahora se persigue alcanzar a 29.473 jóvenes estudiantes del 2018 a 2021 (véase *Gráfica 3*).

Además, es menester señalar que el programa Mi Primer Empleo ofrece los siguientes beneficios para las personas jóvenes. Primero, **obtener un Título profesional** mediante las pasantías o prácticas pre-profesionales y de potencializar sus oportunidades de empleabilidad. Segundo, tener la posibilidad de **realizar pasantías en el Sector Privado y prácticas pre-profesionales en el Sector Público** mientras se esté cursando una carrera universitaria. Tercero, generar probabilidades de que las personas jóvenes sean contratadas en el Sector Privado. Cuarto, **realizar pasantías y/o prácticas pre-profesionales conforme a las necesidades empresariales**.

Tabla 2. Ámbitos de la Intervención de Misión Impulso Joven

| ÁMBITO                                                                                                                    | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA DE LAS Y LOS JÓVENES</b>                                                | Este componente, responde a la relación directa entre la formación y capacitación de los jóvenes con el acceso a empleo decente, partiendo de la hipótesis de que las personas con mayor nivel de formación educativa y desarrollo de habilidades y capacidades blandas, tienen mayores oportunidades para insertarse en el mercado laboral, y en mejores condiciones.                                                                    |
| <b>PROMOCIÓN DE EMPLEO Y TRABAJO DECENTE A TRAVÉS DEL FOMENTO PRODUCTIVO EN COORDINACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO</b>        | El componente visibiliza el rol fundamental que juega el trabajo articulado entre el sector público y privado para dinamizar el aparato productivo, con el fin de que este pueda captar la oferta de trabajo existente, aprovechando el bono demográfico del país, así como los potenciales factores productivos.                                                                                                                         |
| <b>FORTALECIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL JUVENIL E INCENTIVOS PARA GARANTIZAR CONDICIONES DE EMPLEABILIDAD DECENTES</b> | El componente parte de la necesidad de contar con un marco normativo que promueva el trabajo juvenil y garantice los derechos de los empleados y trabajadores jóvenes. Por lo que es importante fortalecer la regulación laboral, específica y especializada, reconociendo las particularidades de los sectores; y armonizar con la normativa de fomento productivo, con el fin de brindar un entorno propicio para empresas sostenibles. |
| <b>APOYO A LOS EMPRENDIMIENTOS IMPULSADOS POR LAS Y LOS JÓVENES</b>                                                       | El componente se presenta como una alternativa a la búsqueda de opciones laborales. Por la tasa de mortalidad de los emprendimientos se requiere de la convergencia de un conjunto de actores tanto públicos como privados; de factores de tipo normativo, institucional, formativo, informativo; así como del conocimiento y exploración de oportunidades de mercado, e identificación de condiciones sociales y culturales.             |

Fuente: Elaboración propia a partir de Misión Impulso Joven.

Tabla 3. Requisitos para ser beneficiario del Programa Mi Primer Empleo

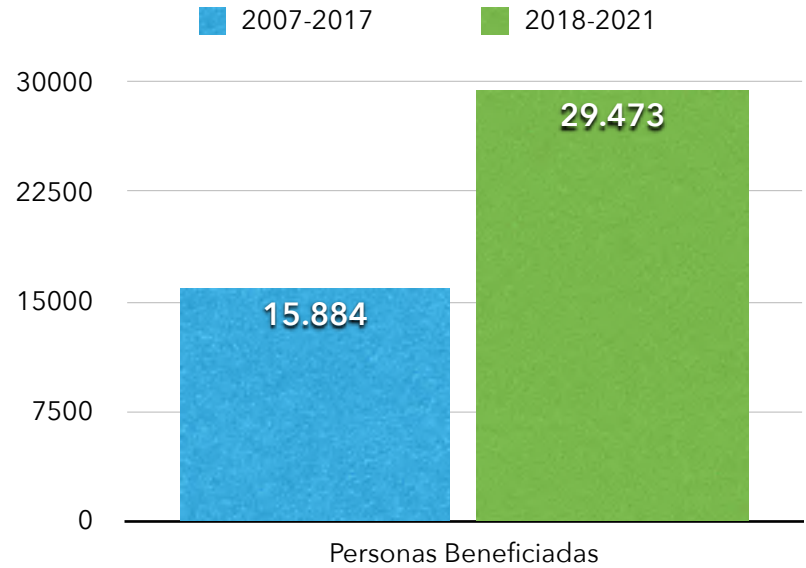
| REQUISITO                                         | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>REQUISITOS PARA PASANTÍA</b>                   | Jóvenes en edades comprendidas entre: 18 y 29 años de edad.                                                                                                                           |
|                                                   | En los dos últimos semestres de una carrera de tercer nivel en una Institución de Educación Superior a escala nacional.                                                               |
|                                                   | Egresados que no obtengan el título profesional de tercer nivel con un máximo de 18 meses y que no hayan formado parte del Proyecto.                                                  |
| <b>REQUISITO PARA PRÁCTICAS PRE-PROFESIONALES</b> | Estudiantes académicamente habilitados por la Institución de Educación Superior de tercer nivel en la que se encuentren, para realizar prácticas pre-profesionales a escala nacional. |
|                                                   | Jóvenes en edades comprendidas entre: 18 y 29 años de edad.                                                                                                                           |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Mi Primer Empleo.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Petter y Moreno (2019), en primer lugar, apuestan a **generar empleos dignos a través de aumentar niveles de tecnificación y la inversión en infraestructura**. Esto es debido a que, desde su opinión, la necesidad de puestos de trabajo con mayores cualificaciones implica salarios más altos y condiciones laborales de mayor calidad. López *et al.* (2018), en segunda instancia, recomiendan **promover entre los estudiantes universitarios el trabajo colectivo o el auto-empleo**, de cara a que la población juvenil desarrolle sus propios

puestos de trabajo. Finalmente, Miranda y Alfredo (2018) hacen una reflexión en relación a los programas de primer empleo. Esto es debido a que, desde su opinión, **las legislaciones sobre estas iniciativas pueden generar una trampa hacia la precarización laboral** en el conjunto de las personas jóvenes.

Gráfica 3. Número de beneficiarios actuales (2007-2017) y expectativas para el futuro (2018-2021) en relación al programa Mi Primer Empleo

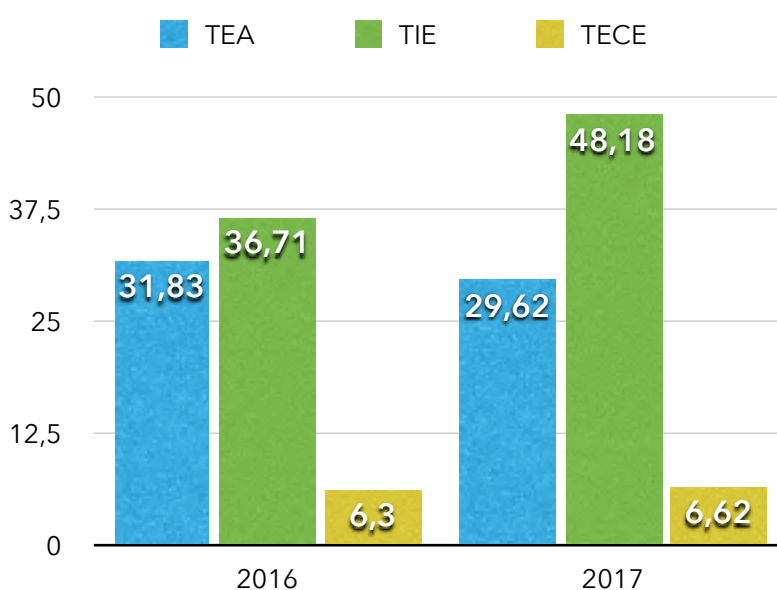


Fuente: Elaboración propia con datos y estimaciones del Ministerio del Trabajo.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Ecuador del 2016 al 2017. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 31,83% en 2016 y finalizó en un 29,62% en 2017. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 36,71% a un 48,18% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se mantuvo prácticamente igual, de un 6,3% en 2016 y un 6,62% en 2017 (véase Gráfica 4).

Gráfica 4. TEA, TIE & TECE de Ecuador entre 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Ecuador ha disminuido considerablemente en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 48 en 2016, descendió al número 57 en 2017 y finalizó en la 56 en 2018**. Lo que coloca a este país sudamericano como el treceavo mejor ubicado de toda Iberoamérica.

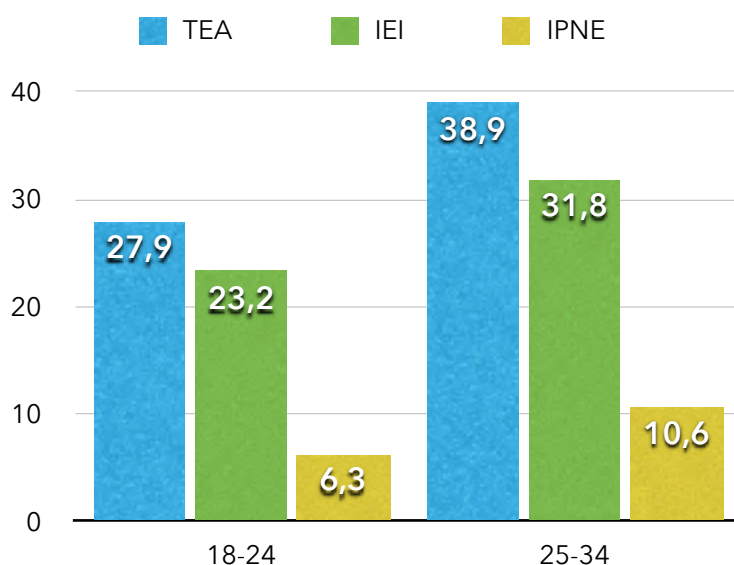
En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 27,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 23,2% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 6,3%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 38,9%, un IEI de 31,8% y un IPNE de 10,6% (véase Gráfica 5).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Ecuador contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la acción **Misión Impulso Joven** dentro del **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**. Como se ha descrito en párrafos anteriores, esta iniciativa sigue vigente y busca generar oportunidades para la inclusión laboral



y económica de la juventud ecuatoriana, principalmente de aquellos que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza. Su cuarto ámbito de intervención está dedicado al **Apoyo de los emprendimientos impulsados por las y los jóvenes.**

Gráfica 5. TEA, IEI & IPNE de Ecuador entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

En este sentido, tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, **el programa Misión Impulso Joven busca establecer un ecosistema de emprendimiento** desde diferentes perspectivas. Primero, como una **alternativa viable a la búsqueda de opciones laborales**. Segundo, como una forma de adquirir competencias profesionales tanto para el trabajo por cuenta propia como por cuenta ajena. Tercero, brindar oportunidades de **acceder a servicios financieros** en cada etapa de desarrollo del emprendimiento (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018).

La segunda medida que se presenta es la **Ley Orgánica para el Fomento Productivo** de 2018. Esta iniciativa, a grandes rasgos, busca fomentar el sector productivo y las exportaciones, generar empleo, promover la inversión privada y lograr una estabilidad fiscal. Entre muchas otras acciones, se destacan **la exoneración del pago del impuesto a la renta y la priorización de sectores e industrias para invertir**. En el caso de las MIPYMES, aquellas que deban impuestos al Estado pueden acogerse a un proceso de remisión tributaria (con un plazo de 2 años). Además, también pueden realizar una deducción de gastos del impuesto a la renta por concepto de capacitación, del 1 al 5% (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2018).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Castillo y Ortiz (2015) apuestan por las siguientes acciones. Primero, que las instituciones públicas y privadas desarrollen planes de acción que permitan la **interacción entre universidades y empresas**. Segundo, fomentar la innovación de productos, de procesos y el desarrollo de la tecnología desde el emprendimiento. Tercero, crear **mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento** de proyectos, especialmente en aquellos puntos críticos del desarrollo de una iniciativa emprendedora.

Paz y Pulgar (2017), por otra parte, ponen de manifiesto que es esencial incentivar en la juventud, especialmente de aquellos en el ámbito universitario, competencias relacionadas con el emprendimiento. Esto es debido a que estos marcos de actuación les permitirán adquirir una cultura emprendedora y, al mismo tiempo, aumentar sus probabilidades de implementar sus propios proyectos de negocio. Siguiendo esta línea, Fuentelsaz y González (2015) subraya que es necesario que las personas jóvenes, en la medida de lo posible, **emprendan porque han visto una oportunidad de negocio y no sólo por la necesidad** de sobrevivir o subsistir en su día a día.

*Tabla 4. Bienes y Servicios para el Apoyo al Emprendimiento de Misión Impulso Joven*

| ÁMBITO DE INTERVENCIÓN                                              | BIENES Y SERVICIOS                                        | ENTIDAD RESPONSABLE |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>APOYO A LOS EMPRENDIMIENTOS IMPULSADOS POR LAS Y LOS JÓVENES</b> | Asesoramiento formal y planes de negocio.                 | MINTUR IEPS         |
|                                                                     | Proyecto emprende turismo.                                | MINTUR              |
|                                                                     | Plan de negocio estructurado.                             | MIPRO               |
|                                                                     | Ecosistema de emprendimiento e innovación.                | SETEJU              |
|                                                                     | Capacitación al emprendedor.                              | SETEJU MIPRO        |
|                                                                     | Capacitación en educación financiera.                     | MIES BANECUADOR CFN |
|                                                                     | Crédito de Desarrollo Humano (CDH).                       | MIES BANECUADOR     |
|                                                                     | Microcréditos.                                            | BANECUADOR          |
|                                                                     | Banco del pueblo.                                         | BANECUADOR          |
|                                                                     | Minga Agropecuaria.                                       | CFN                 |
|                                                                     | Fondos concursables para financiar proyectos innovadores. | SENESCYT            |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Misión Impulso Joven.*

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

En 1998 la Constitución dedicó a la Seguridad Social los artículos del 55 al 62 para, entre muchas otras cuestiones, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Social público y universal, con independencia de su condición laboral o si se reside en el ámbito urbano o rural. Además de lo anterior, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será la entidad responsable de prestar las acciones correspondientes en relación a las contingencias del Seguro Universal Obligatorio de sus afiliados (Porras, 2015).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), por otra parte, detalla las **acciones protectoras** que contempla el sistema de seguridad social de Ecuador: (a) **Pensiones**; (b) **Salud**; (c) **Riesgos Profesionales**; y (d) **Servicios Sociales Complementarios**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, cada una de las acciones protectoras anteriores tiene sus propios ámbitos de protección.

Las **Pensiones**, por ejemplo, se dividen en Pensión por Vejez, Pensión por Invalidez, Incapacidad Permanente Parcial, Incapacidad Permanente Total y Pensiones Complementarias. La de **Salud** se centra en Asistenciales y Económicas. La de **Riesgos Profesionales** en los que conciernen al interesado, a sus familiares y el de maternidad. La de **Servicios Sociales Complementarios**, por último, se enfoca en un Auxilio por Desempleo y en Prestaciones Familiares.

*Tabla 5. Acciones Protectoras del el Sistema Nacional de Seguridad Social*

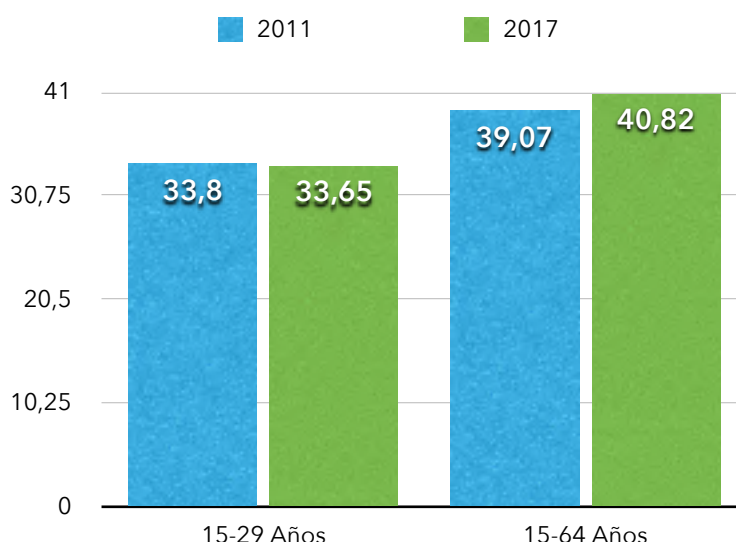
| ACCIÓN PROTECTORA                  | PRESTACIONES                   |
|------------------------------------|--------------------------------|
| PENSIONES                          | Pensión por Vejez              |
|                                    | Pensión por Invalidez          |
|                                    | Incapacidad Permanente Parcial |
|                                    | Incapacidad Permanente Total   |
|                                    | Pensiones Complementarias      |
| SALUD                              | Asistenciales                  |
|                                    | Económicas                     |
| RIESGOS PROFESIONALES              | Al interesado                  |
|                                    | A sus familiares               |
|                                    | Maternidad                     |
| SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS | Auxilio por Desempleo          |
|                                    | Prestaciones Familiares        |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población ecuatoriana ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década**. El

porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 39,07% en 2011 a un 40,82% en 2017. Igualmente, se observa esa estabilidad en este mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud se encuentra un 33,80% en 2011 y un 33,65% en 2017 (véase Gráfica 6).

Gráfica 6. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Ecuador. La primera que se presenta es la **Ley de Seguridad Social**. A partir de esta acción legislativa, se **crea el Seguro General Obligatorio** como parte del sistema nacional de seguridad social. Además, también **establece las personas que están obligadas a solicitar esta protección**: (a) El trabajador en relación de dependencia; (b) El trabajador autónomo; (c) El profesional en libre ejercicio; (d) El administrador o patrono de un negocio; (e) El dueño de una empresa unipersonal; (f) El menor trabajador independiente; y (g) Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales (Ley 55, 2001).

La segunda medida que se describe es la **Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo No Remunerado**. Esta acción legislativa pone de manifiesto que todas las personas tienen el derecho a la seguridad social, incluyendo a las que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo dependiente o autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (Ley No 483, 2015). De esta manera, la juventud ecuatoriana que esté en alguna de las situaciones anteriores se ve beneficiada.

La tercera medida que se presenta es el **Programa de Servicio de Protección Social** del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES, 2019). Esta iniciativa asiste a toda la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, especialmente a las madres jefas de familia, adolescentes menores de 18 años, adultos mayores y personas con discapacidad. Para conseguir lo anterior, **el programa realiza transferencias condicionadas mensuales de dinero**,

**entrega créditos y/o celebra acciones de capacitación.** Tal y como se aprecia en la *Tabla 6*, el Servicio de Protección Social cuenta con las siguientes modalidades: (1) **Bono de Desarrollo Humano**, (2) **Crédito de Desarrollo Humano** y (3) **Protección Emergente**.

*Tabla 6. Modalidades del Programa de Servicio de Protección Social*

| MODALIDAD                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BONO DE DESARROLLO HUMANO</b>    | Garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo.<br>Promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases a niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad.<br>Contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas y niños menores de 5 años de edad,<br>Proteger a los adultos mayores y personas con discapacidad. |
| <b>CRÉDITO DE DESARROLLO HUMANO</b> | Mejorar los niveles de vida de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano y de toda la población ubicada por debajo de la línea de pobreza, mediante el acceso a crédito, capacitación y asistencia integral especializados.                                                                                                                                                                                             |
| <b>PROTECCIÓN EMERGENTE</b>         | Intervenir previa la declaración del estado de Excepción en las zonas afectadas por desastres naturales, catástrofes o circunstancias de conmoción social a través del apoyo económico y técnico a las familias en situación de alta vulnerabilidad en las zonas afectadas para recuperar los ingresos y unidades productivas perdidas.                                                                                       |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES, 2019).*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Porras (2015), en primera instancia, señala que es imprescindible **diseñar mecanismos que contemplen a las personas que estén en el subempleo** dentro de la seguridad social de Ecuador. Para esto, propone seguir avanzando en un sistema de seguridad social semicontributivo o no contributivo que permitan a los trabajadores con escasos recursos, informales o desempleados de larga duración contar con una cobertura mínima en salud y pensiones de subsistencia. Jiménez (2017), finalmente, centra sus recomendaciones en **invertir recursos, tanto económicos como de información, en prevenir y mantener la salud de los trabajadores ecuatorianos** en el contexto de sus puestos de trabajo.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Buitrón, Karina, Verónica Jami y Yasmín Salazar. (2018). "Los jóvenes ninis en el Ecuador." *Revista de Economía del Rosario* 21(1): 39-80.

Castillo, Víctor y Fidel Ortiz. (2015). "Diagnóstico de los factores que afectan el emprendimiento en jóvenes universitarios de la ciudad de Guayaquil. Caso Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil, Ecuador. 2014." *Revista Científica Ciencia y tecnología* 1(9).

Fuentelsaz, Lucio y Consuelo González. (2015). "El fracaso emprendedor a través de las instituciones y la calidad del emprendimiento." *Universia Business Review* 47.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Jiménez, Elisabeth. (2017). "Evaluación financiera del sistema de seguridad y salud ocupacional en la empresa privada y su impacto económico-social." *Actualidad Contable Faces* 20(34) : 102-118.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ley No 55. Registro Oficial Suplemento 465 de la República del Ecuador. Quito, Ecuador, 30 de noviembre de 2001.

Ley No 283. Registro Oficial de la República del Ecuador. Quito, Ecuador, 7 de Julio de 2014.

Ley No 483. Registro Oficial de la República del Ecuador. Quito, Ecuador, 20 de abril de 2015.

López, Teresa Margarita Torres, Jazmín Aranzazú Munguía-Cortés y María Maura Torres-Valdovinos. (2018). "Representaciones sociales de empleo y desempleo en estudiantes universitarios de Quito, Ecuador." *Revista Reflexiones* 97(2): 7-22.

Miranda, Ana y Miguel Alfredo. (2018). "Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias." *Revista de Ciencias Sociales* 31(42): 79-106.

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. (2018). *Resumen informativo: Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*. Guayaquil: Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019). *Proyecto Red de Protección Social en Ecuador: Evaluación Social*. Quito: MIES y Banco Mundial.

Ministerio del Trabajo (2019). *Mi primer empleo*. En: <http://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo/>

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Paz, Cristhian y María Elena Pulgar. (2017). "Propuesta metodológica de promoción de la cultura del emprendimiento en la Universidad Internacional SEK, Ecuador." *CienciAmérica: Revista de divulgación científica de la Universidad Tecnológica Indoamérica* 6(3): 106-111

Petter, Lammert y Carlos Moreno Hurtado. (2019). "Subempleo en el mercado laboral juvenil en Ecuador." *Revista nuestraAmérica* 7(13): 265-280.

Porras, Angélica. (2015). "La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas." *Revista de Derecho* 24: 89-116.

Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (2018). *Toda una Vida. Intervención emblemática. Misión impulso joven*. Quito: Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida.

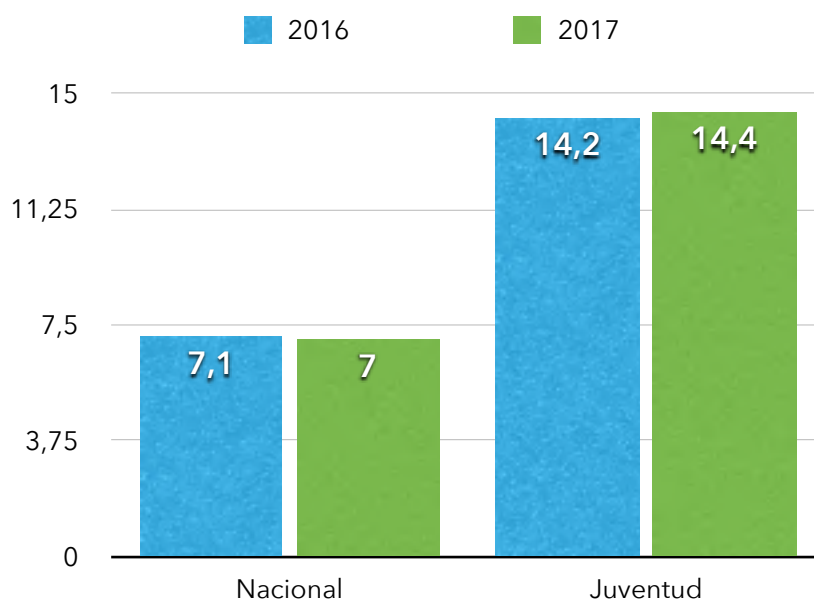
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### EL SALVADOR

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), El Salvador tuvo en 2016 una tasa de desocupación nacional del 7,1%. Una cifra que aumenta al 14,2% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Para 2017, los datos se mantienen prácticamente igual: 7% a nivel nacional y 14,3% entre la juventud (véase *Gráfica 1*). Este documento de la OIT no cuenta con cifras del III Trimestre de 2018 para El Salvador.

*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2016-2017*

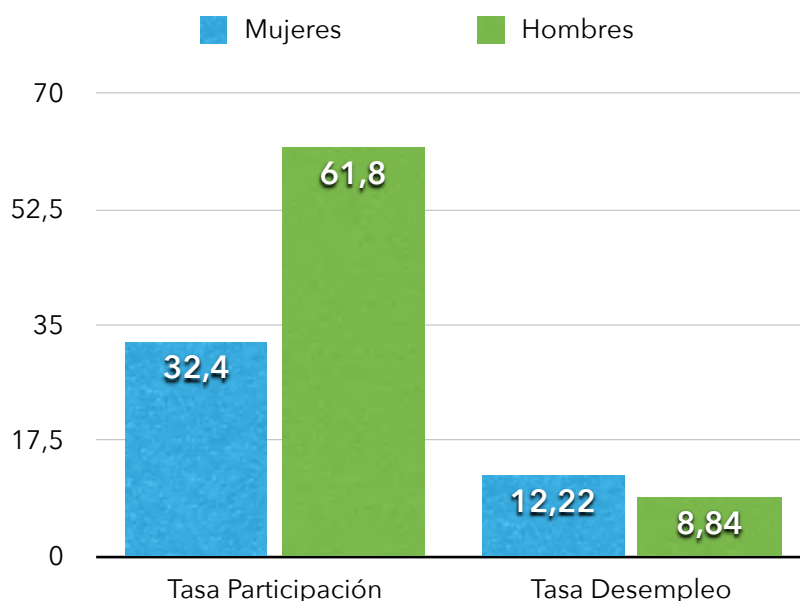


*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para El Salvador. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 32,4% y 61,8% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 12,22% en mujeres y 8,84% en hombres (véase *Gráfica 2*).



Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para El Salvador en materia de empleo. Salgado (2009), en primera instancia, resalta que el país centroamericano está **inmerso en un mercado laboral que promueve las ocupaciones de baja productividad y el subempleo**. Cáceres (2018), en años más recientes, encuentra que ha habido una tendencia ascendente del subempleo y del trabajo a tiempo parcial. Candray (2019), por último, pone de manifiesto que hay una **disparidad entre trabajar en el sector público o en el privado**. Esto es debido a que, según sus investigaciones, hay más probabilidades de contar con menores prestaciones salariales, mayor carga horaria, estar propenso a abusos laborales y tener menor espacio para el desarrollo profesional en el sector privado.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil en El Salvador. La primera que se aborda es la **Ley General de Juventud** de febrero de 2012 (INJUVE, 2013) y sus actualizaciones mediante el Decreto N° 459 de 2016. Esta iniciativa sigue vigente y articula, entre otras cuestiones, los lineamientos del Código de Trabajo y de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) en materia de empleo juvenil. Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, los puntos fundamentales de esta acción legislativa es el **Derecho al primer empleo** y el **Derecho a un acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial**.

La segunda medida que se presenta es la **Ley de Formación Profesional** aprobada en 1993. A partir de esta acción legislativa, **se crea el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)**. Esta institución pública tiene por objeto ofrecer capacitación y formación a los ciudadanos salvadoreños a lo largo de toda su vida laboral. A partir de esta ley, nace la **Política Nacional de Formación Profesional** para establecer una oferta de servicios, certificar las

competencias laborales, ofrecer estímulos a la demanda de formación y, finalmente, promocionar la cultura de la formación profesional (INSAFORP, 2012).

*Tabla 1. Puntos fundamentales de la Ley General de Juventud en materia de empleo juvenil*

| DERECHO                                                                                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DERECHO AL PRIMER EMPLEO</b>                                                                  | El Estado debe crear los mecanismos para hacer que existan programas que promuevan el empleo decente y la capacitación laboral que les permita a los jóvenes acceder a un empleo que pueda ser compatible con sus responsabilidades académicas y familiares. |
| <b>DERECHO A OPTAR AL ACCESO NO DISCRIMINATORIO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA INICIAL</b> | Esta debe favorecer a la juventud a incorporarse al trabajo, brindándoles las capacidades y habilidades técnicas necesarias de diversos puestos de trabajo en el mercado.                                                                                    |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Juventud.*

Además de los objetivos anteriores, es menester señalar que la Política Nacional de Formación Profesional desarrolla diversas **acciones en beneficio de las personas conformadas entre los 15 y 29 años de edad**. Estos programas, que tienen por objeto incrementar las probabilidades de inserción laboral, son: (1) Programa Empresa Centro; (2) Programa Hábil Técnico Permanente; (3) Programa Nacional de Formación Continua Área Técnica; (4) Programa de Formación Profesional para Jóvenes, Mujeres y Población en Condiciones Vulnerables; y (5) Proyectos Especiales (véase Tabla 2).

*Tabla 2. Programas de la Política Nacional de Formación Profesional*

| PROGRAMAS                                                                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROGRAMA EMPRESA CENTRO</b>                                                   | Este programa se desarrolla bajo una modalidad de sistema dual, el cual combina la formación teórica – desarrollada en un centro de formación– y la formación práctica–desarrollada en una empresa–. El objetivo del programa es la formación de trabajadores en ocupaciones calificadas, donde es necesaria la adquisición de habilidades que únicamente son obtenidas durante períodos relativamente largos y en relación directa con el trabajo real.                                                                                                |
| <b>PROGRAMA HÁBIL TÉCNICO PERMANENTE</b>                                         | El objetivo de este programa es contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas que participan en la ejecución de este programa; respondiendo a sus necesidades, con base a sus propias expectativas de inserción productiva; a través de una mayor efectividad y cobertura geográfica para atender a la población beneficiaria del programa, en sus distintas condiciones socioeconómicas.                                                                                                                                                |
| <b>PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN CONTINUA ÁREA TÉCNICA</b>                      | El objetivo de este programa es complementar, actualizar o especializar las competencias técnicas de los trabajadores de las empresas; atendiendo necesidades de capacitación en las siguientes áreas: mecánica general, mecánica automotriz, mecatrónica, electrónica, electricidad, construcción y confección. Otra característica importante de este programa, es que todos los cursos impartidos son incluyentes, en cuanto a género, niveles de escolaridad, edad, para que todos los trabajadores tengan las mismas posibilidades de capacitarse. |
| <b>PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA JÓVENES EN CONDICIONES VULNERABLES</b> | El objetivo de este programa es contribuir a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, mujeres y población en condiciones de vulnerabilidad, mediante el desarrollo de las competencias laborales iniciales necesarias para su inserción social y productiva (empleo - autoempleo); dirigiéndose específicamente a la población desempleada o subempleada, de 16 años en adelante, con interés de capacitarse para su inserción productiva.                                                                                                       |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Formación Profesional.*

La tercera medida que se aborda es el **Programa JóvenES Con Todo** en el marco de la Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (OEI, 2016). Esta iniciativa sigue vigente y busca **mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva de los jóvenes salvadoreños**. Para conseguir lo anterior, se integran y articulan las siguientes acciones de capacitación técnica y profesional: módulo de habilidades y competencias para la vida y el trabajo, módulo de empleo, módulo de empleabilidad y módulo de emprendimiento (véase *Tabla 3*). Además, se concede un estipendio de alimentación y transporte cuyo monto es variable, con el fin de asegurar la permanencia de los participantes en el programa.

*Tabla 3. Módulos del Programa JóvenES Con Todo*

| MÓDULOS                                                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>HABILIDADES Y COMPETENCIAS PARA LA VIDA Y EL TRABAJO</b> | Los beneficiarios aprenden sobre sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales, cívicos, de cara a que sean jóvenes ciudadanos críticos y proactivos. Además de lo anterior, se desarrollan contenidos de derechos, salud sexual y reproductiva y competencias emprendedoras.                                                                                                                                                      |
| <b>EMPLEO</b>                                               | Este módulo pretende asegurar mayor disponibilidad de puestos de trabajo e integración de jóvenes a ellos. Está compuesto por dos subcomponentes, que son empleo y orientación e inclusión laboral. Se ofrece empleo público temporal.                                                                                                                                                                                                        |
| <b>EMPLEABILIDAD</b>                                        | Este módulo tiene como objetivo reforzar las habilidades y competencias para facilitar el acceso al mercado laboral para los jóvenes. Los subcomponentes que forman parte de Empleabilidad son: Formación técnica profesional y certificación de competencias ofrecida por INSAFORP, pasantías organizadas por INJUVE, reinserción educativa en modalidades flexibles de Ministerio de Educación e intermediación laboral encargada por MTPS. |
| <b>EMPRENDIMIENTO</b>                                       | Este módulo, que es principalmente dirigido por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), contempla desarrollar emprendimiento por oportunidad y necesidad y promover generación de iniciativas de jóvenes emprendedores. También, provee capital semilla a jóvenes quienes quieran iniciar su negocio o mejorarlo.                                                                                                      |

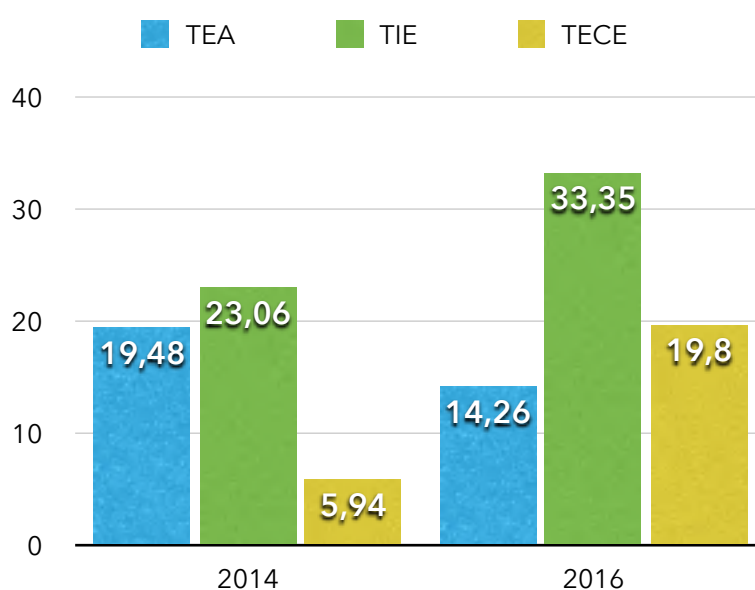
*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa JóvenES Con Todo.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Candray (2019), en primer lugar, señala que hay que establecer una **mayor reglamentación y monitorización al sector privado** para que se tengan las mismas condiciones laborales entre el sector público y el privado. Cáceres (2018), en segundo término, insta a que **se pongan en marcha centros de guardería infantil**, donde las mujeres trabajadoras salvadoreñas puedan dejar a sus niñas y niños. Esto, a su vez, propiciará que las mujeres, especialmente las madres solteras, puedan continuar e incrementar su participación laboral. García y Cruz (2017), finalmente, apuestan por mantener e, incluso, **aumentar el crecimiento de la inversión pública vinculada a estrategias de programas y políticas de empleo** que propicien una tendencia descendente del desempleo juvenil.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en El Salvador del 2014 al 2016. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 19,48% en 2014 y finalizó en un 14,26% en 2016. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 23,06% a un 33,35% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se incrementó de un 5,94% en 2014 a un 19,80% en 2016 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de El Salvador entre 2014-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

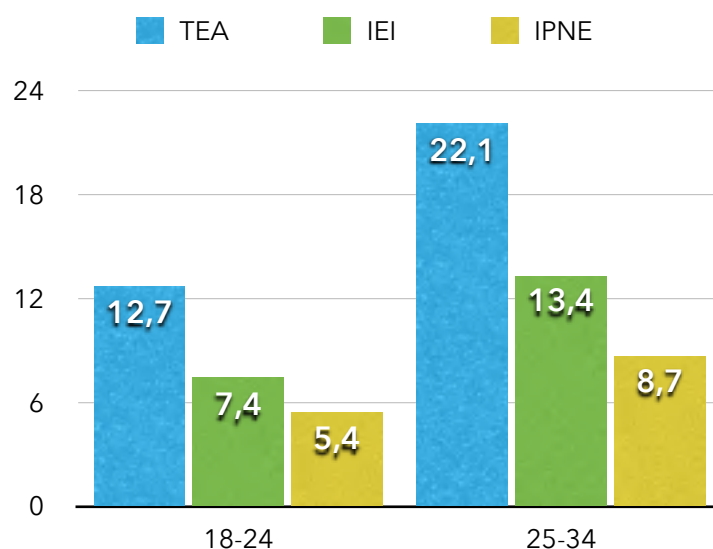
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que El Salvador ha bajado un par de posiciones en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que **se mantuvo en la posición 54 tanto en 2016 como en 2017, bajando al número 57 en 2018**. Lo anterior coloca al país centroamericano como el catorceavo en la lista de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 12,7%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 7,4% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 5,4%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 22,1%, un IEI de 13,4% y un IPNE de 8,7% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, El Salvador contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la **Política Nacional de Emprendimiento** (CONAMYPE, 2014). Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo primordial es la creación de nuevas empresas con cultura emprendedora innovadora, de potencial de

crecimiento rápido y que generen valor agregado a la economía salvadoreña. Para conseguir esto último, la iniciativa se divide en cinco ejes estratégicos: (1) Innovación en la Industria de Soporte; (2) Acceso a Financiamiento; (3) Articulación Institucional; (4) Mentalidad y Cultura Emprendedora; y (5) Emprendimiento en el Sistema Educativo (véase *Tabla 3*).

*Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de El Salvador entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)*



*Fuente: Elaboración propia con datos del informe Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica (OIJ, 2018).*

*Tabla 3. Ejes Estratégicos de la Política Nacional de Emprendimiento*

| EJES                                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INNOVACIÓN EN LA INDUSTRIA DE SOPORTE</b>  | Refiere al esfuerzo interinstitucional público, privado y de la academia para acompañar y promover el surgimiento de nuevos emprendimientos dinámicos con visión de crecimiento rápido. Se preparan novedosos instrumentos, herramientas y servicios empresariales que permitan avanzar hacia su desarrollo e integración a la economía.                                                                                                            |
| <b>ACCESO A FINANCIAMIENTO</b>                | Refiere al desarrollo de instrumentos de financiación para emprendimientos dinámicos para apoyar a lo largo del proceso emprendedor necesidades de recursos tales como: capital pre-semilla, capital semilla, redes de ángeles inversionistas, microcrédito emprendedor, fondos de capital de riesgo en etapa temprana.                                                                                                                             |
| <b>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b>             | Refiere al esfuerzo de articulación del ecosistema emprendedor a través del fomento de comisiones y el Consejo Asesor en la búsqueda de la actuación coordinada y articulada para implementar esta Política Nacional, mediante la planificación y el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la actuación colectiva institucional sobre la generación de las nuevas empresas.                                                            |
| <b>MENTALIDAD Y CULTURA EMPRENDEDORA</b>      | Refiere al esfuerzo nacional para integrar la cultura de emprendimiento como una modalidad de oportunidad para la generación de nuevas empresas y empleo. Ello implica promover una cultura emprendedora, transformando comportamientos, creencias, modelos mentales y paradigmas a favor de la creación de empresas.                                                                                                                               |
| <b>EMPRENDIMIENTO EN EL SISTEMA EDUCATIVO</b> | Refiere a la inminente necesidad de que el país incorpore el emprendimiento en el sistema nacional de educación, a partir de las políticas institucionales de emprendimiento, incorporando la formación para el emprendimiento desde los niveles de primaria, media y superior, así como el desarrollo de programas de creación de empresas, herramientas tecnológicas, metodologías de enseñanza y formación de formadores para el emprendimiento. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Emprendimiento.*

A partir de la Política Nacional de Emprendimiento, se deriva la segunda medida que se presenta en este apartado: el **Programa “Juventud Emprende”** (CONAMYPE, 2019). Esta iniciativa sigue vigente y persigue **generar, acelerar y consolidar negocios emergentes en el segmento de las micro y pequeñas empresas lideradas por personas jóvenes salvadoreñas**. El perfil de los beneficiarios tiene que ajustarse a los siguientes criterios: tener entre 18 y 35 años de edad, contar con una idea de negocio (o con una empresa ya en marcha no mayor a los tres años de andadura) y con formación mínima de bachiller.

Por otra parte, para conseguir su objetivo el Programa “Juventud Emprende” establece seis acciones estratégicas: (a) **Asesoramiento para crear empresas**; (b) **Formación emprendedora**; (c) **Desarrollo de Redes**; (d) **Gestión de Financiamiento**; (e) **Facilitación para participar en espacios de comercialización**; y (f) **Fomento de la autogestión**. Además, también promueve que los beneficiarios generen sinergias para la co-creación de ideas de negocio, fomentar una cultura emprendedora y facilitar el **acceso a financiamiento** para iniciar o consolidar sus emprendimientos.

La tercera medida que se describe es la implementación en El Salvador de los **Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (CDMYPE)**. Estos servicios siguen vigentes y buscan potenciar el crecimiento de la micro y pequeña empresas (MYPE) del país. Para conseguir esto, se **instalaron puntos de información en cada uno de los catorce departamentos** en los que esta organizado el territorio salvadoreño (CONAMYPE, 2013).

Lo innovador de esta propuesta en el contexto de El Salvador, es que los **CDMYPE** no sólo están en cada uno de los departamentos, sino que también **articulan todos los servicios que necesitan tener a disposición las personas emprendedoras y las MYPE**. Esto significa que en un sólo sitio se puede acceder a servicios financieros, de desarrollo empresarial, de asesoramiento técnico y de acompañamiento en empresarialidad. Además, los centros cuentan con **colaboraciones con otros actores de la sociedad**, como son las universidades y las organizaciones no gubernamentales.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Gutiérrez Montoya (2013) señala que es esencial que los programas de fomento y apoyo al emprendimiento tengan en cuenta tres cuestiones. Primero, que exista una **mayor articulación de los diversos actores institucionales** en esta materia. Segundo, que los esfuerzos y recursos también estén centrados en la sostenibilidad de las iniciativas, y no sólo en la creación de empresas. Tercero, el apostar por la **creación de parques tecnológicos en el territorio**, como espacios donde se pueda innovar e incorporar las nuevas tecnologías en los emprendimientos.

Cummings *et al.* (2009), por otra parte, insta a que se ponga atención en las siguientes dos acciones. Primero, en **instaurar una formación emprendedora básica obligatoria en la educación de bachillerato y post-bachillerato**. Segundo, en **generar una plataforma donde los nuevos emprendimientos juveniles tengan la oportunidad de vincularse con redes territoriales**

**y sectoriales de empresas ya existentes.** Las dos medidas anteriores permitirán que los jóvenes salvadoreños adquieran competencias, intercambien buenas prácticas y aumenten sus probabilidades de éxito como emprendedores.

Finalmente, Cantón et al. (2017) exponen las siguientes recomendaciones. La primera es **promover la creación de políticas e instituciones que apoyen las iniciativas emprendedoras en sus diferentes fases de implementación y crecimiento.** Esto es debido a que, si se quiere que las ideas de negocio sean auto sostenibles y dinamiten la economía del país, los recursos no pueden estar sólo enfocados en la creación de empresas. La segunda es **generar un contexto emprendedor que permita que las iniciativas empresariales sean por oportunidad** (y no por necesidad), **donde haya acceso al financiamiento** e, igual de importante, **que la violencia e inseguridad no sean factores que impidan la puesta en marcha de los emprendimientos** de las personas jóvenes salvadoreñas.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

La primera Ley del Seguro Social fue aprobada en 1949, creándose el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) como ente gestor en esta materia. De acuerdo a Escobar (2018), este país centroamericano tiene dos sistemas de protección social. El primero es contributivo, reservado para, aproximadamente, un cuarto de la población salvadoreña que se enfoca a seguridad social (esquema de salud preventiva y paliativa) y pensiones de vejez. El segundo, por otra parte, es un sistema no contributivo que busca cubrir las necesidades de los otros tres cuartos de población restante.

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), por otra parte, detalla que la estructura del Sistema de Seguridad Social salvadoreña se divide en el **Régimen de Salud** y el **Régimen de Pensiones**<sup>1</sup>. El primero contempla a los trabajadores asalariados, activos y pensionistas, públicos, municipales y privados (incluyendo a cónyuges e hijos menores hasta cierta edad). El segundo, por otra parte, está concebido sobre tres pilares fundamentales: la capitalización individual, el aporte solidario del Estado y el estímulo del ahorro voluntario.

Así mismo, el BISSI (OISS, 2018) señala dos acciones dentro del Sistema de Seguridad Social de El Salvador: **Salud** y **Pensiones**. La primera brinda servicios médicos hospitalarios completos para la población adulta, en caso de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. La segunda, por otra parte, protege a los ciudadanos de los riesgos de invalidez, vejez y muerte (tanto si se están en el sistema público como en el privado).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población salvadoreña ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 28,07% en 2011 a un 27,19% en 2017. También se observa un ligero aumento en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud salvadoreña se encuentra un 23,93% en 2011 y un 25,44% en 2017 (véase Gráfica 5).

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en El Salvador. La primera que se presenta es el **Decreto No 647 de 2009** que da cabida al programa **Nuestros Mayores Derechos** (GOES, 2011). Esta iniciativa tiene por objeto atender la oferta de protección social no contributiva para las personas mayores de edad. En tal sentido, busca incentivar la participación familiar y comunitaria y la integración social de las personas adultas mayores, al ofrecer una serie de intervenciones con un enfoque integral que les permita

---

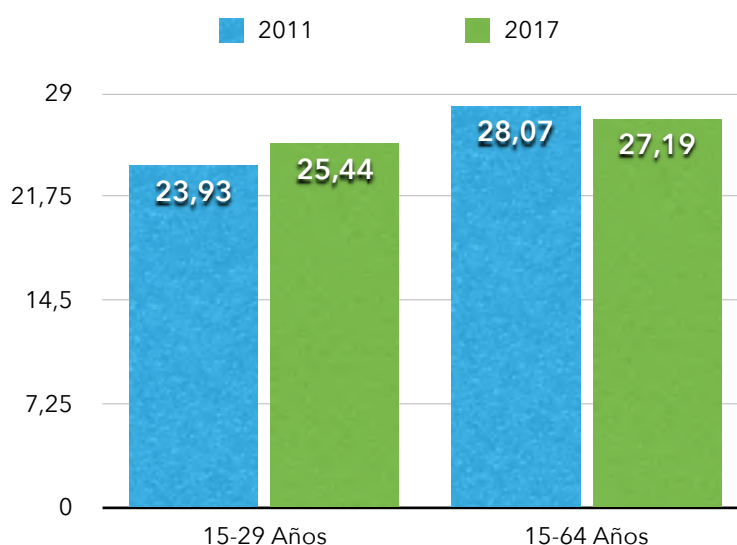
<sup>1</sup> El Sistema de Pensiones de El Salvador fue establecido en 1998 y se basa en un modelo de capitalización individual. Es decir, los trabajadores afiliados son propietarios de una cuenta de ahorros en la que se depositan periódicamente las cotizaciones que ellos realizan, junto con los aportes que les corresponde hacer a sus empleadores. En tal sentido, los ahorros de los trabajadores, de conformidad a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, son de su exclusiva propiedad y únicamente pueden ser utilizados para pagar pensiones u otros beneficios establecidos en la Ley al dueño de la cuenta y sus beneficiarios. Los ahorros de los trabajadores conforman en conjunto un "Fondo de Pensiones", cuya administración está a cargo de empresas privadas de giro único llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (generalmente conocidas como "AFP").



acceder a servicios diversos que promuevan el goce de una vida activa, saludable y plena. En materia de seguridad social, destacan la **Pensión básica universal** y la **Promoción de salud y nutrición**.

Martínez et al. (2015), en este sentido, ponen de manifiesto que el programa **Nuestros Mayores Derechos** tiene impactos positivos. Esto es debido a que los resultados indican que de la manera en que está diseñada la iniciativa, es una herramienta efectiva de combate de la pobreza y brinda bienestar a los beneficiarios.

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

La segunda medida que se presenta es el **Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019** (PDPIS). Esta iniciativa busca, en términos generales, planificar, ejecutar y monitorear la política social desde un enfoque de derechos, con perspectiva de género, promoviendo la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, el Plan contempla áreas estratégicas, donde, en materia de seguridad social, destacan el **Sentirse bien: Salud** y la **Inclusión y protección social para el buen vivir** (GOES, 2015).

Tabla 4. Áreas Estratégicas del Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019

| EJES                                                    | OBJETIVOS                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CONOCER, SABER Y CREAR: EDUCACIÓN</b>                | Garantizar el derecho a la educación de calidad en condiciones de igualdad a toda la población, mejorando de forma integral los servicios y los recursos del sistema educativo para asegurar el desarrollo pleno de las capacidades.      |
| <b>SENTIRSE BIEN: SALUD</b>                             | Avanzar en la garantía del más alto nivel posible de goce del derecho a la salud de la población salvadoreña en todas las etapas del ciclo de vida, cerrando progresivamente las brechas de la salud y eliminando las barreras de acceso. |
| <b>INCLUSIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL BUEN VIVIR</b> | Contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad social y de género garantizando el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, especialmente a la población prioritaria.                    |

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CONVIVIR CON<br/>ARMONÍA: CULTURA</b> | Concebir como un derecho y como fundamento de las nuevas transformaciones políticas, sociales, económicas, cívicas y de convivencia del país, desde el reconocimiento y revalorización de la riqueza multicultural de El Salvador. |
| <b>GENERACIÓN DE<br/>INGRESOS</b>        | Elevar las capacidades y oportunidades para la generación de ingresos autónomos y permanentes de las personas especialmente en las poblaciones prioritarias.                                                                       |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Martínez *et al.* (2015), en primer instancia, invitan a **potenciar las estrategias de monitoreo y evaluación de los programas que se implementan en materia de seguridad social**. Esto es importante para poder detectar los impactos de estas iniciativas a medida que se van desarrollando y expandiendo en el país. Rivera (2016), finalmente, centra sus esfuerzos en dos puntos. El primero es que **las intervenciones en seguridad social deben de ser flexibles**, de cara a que puedan ser reorientadas con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos. El segundo, es que **las acciones tienen que estar articuladas con los territorios**, así como fortalecer la coordinación interinstitucional, la sostenibilidad financiera y la efectividad de la cooperación. Esto permitirá que las intervenciones realmente estén orientadas a identificar y cerrar las brechas de acceso a la seguridad social de la población salvadoreña.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Cáceres, Luis René. (2018). "Desindustrialización, trabajo y violencia en El Salvador." *Revista CEPAL*.

Candray, Jeser Caleb. (2019). "Trabajo docente en El Salvador: salario, empleo y la crisis de empleabilidad del magisterio salvadoreño." *Revista Educación* 43(1) : 271-292.

Cantón, Celina, et al. (2017). "Análisis de los ecosistemas de emprendimiento en El Salvador, México, Chile y España." *Realidad Empresarial* 4: 13-17.

Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. (2013). *Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*. San Salvador: CONAMYPE

Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. (2014). *Política Nacional de Emprendimiento*. San Salvador: CONAMYPE

Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. (2019). *Juventud Emrende*. En: <https://www.conamype.gob.sv/temas-2/programa-emrende/>

Cummings, Andrew, Johana Estefani Castañeda y Walter Gerardo Mejía. (2009). *Integración económica de jóvenes en el área metropolitana de San Salvador: retos y propuestas*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.

Escobar, Marcela. (2018). "El Salvador: El reto de la protección social en una creciente economía informal." *Análisis* 17: 1-15.

García, Luis Fernando y Moritz Cruz. (2017). "Desempleo en América Latina: ¿flexibilidad laboral o acumulación de capital?" *Problemas del Desarrollo* 48(189): 33-56.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gobierno de El Salvador. (2011). *Programa Nuestros Mayores Derechos*. San Salvador: GOES.

Gobierno de El Salvador. (2015). *Borrador del Plan Nacional de Desarrollo Social*. San Salvador: GOES.

Gutiérrez Montoya, Guillermo Antonio. (2013). "Evolución del emprendimiento en El Salvador ". *Científica* 1(2): 189-207.

Instituto de la Juventud. (2013). *Ley General de Juventud y Reglamento de la Ley General de Juventud*. San Salvador: INJUVE.

Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. (2012). *Política Nacional de Formación Profesional*. San Salvador: INSAFORP.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Martínez, Sebastián, Michelle Pérez y Luis Tejerina. (2015). *Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador*. Washignton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

OEI. (2016). *Plan de Trabajo. Implementación del subcomponente de emprendimientos juveniles del programa de empleo y empleabilidad "JóvenES con Todo"*. En: [https://www.transparencia.gob.sv/system/resources\\_to\\_private\\_recipients/funds\\_attachments/000/000/838/original/Plan\\_de\\_Trabajo\\_de\\_Convenio\\_de\\_Subvención\\_entre\\_el\\_MIDES-OIE-INJUVE.pdf?1500389014](https://www.transparencia.gob.sv/system/resources_to_private_recipients/funds_attachments/000/000/838/original/Plan_de_Trabajo_de_Convenio_de_Subvención_entre_el_MIDES-OIE-INJUVE.pdf?1500389014)

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Rivera, Roberto. (2016). *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes*. Santiago: CEPAL.

Salgado, Melissa. (2009). "La liberalización comercial en El Salvador: impactos en el nivel de empleo formal y salarios reales." *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 120: 321-356.

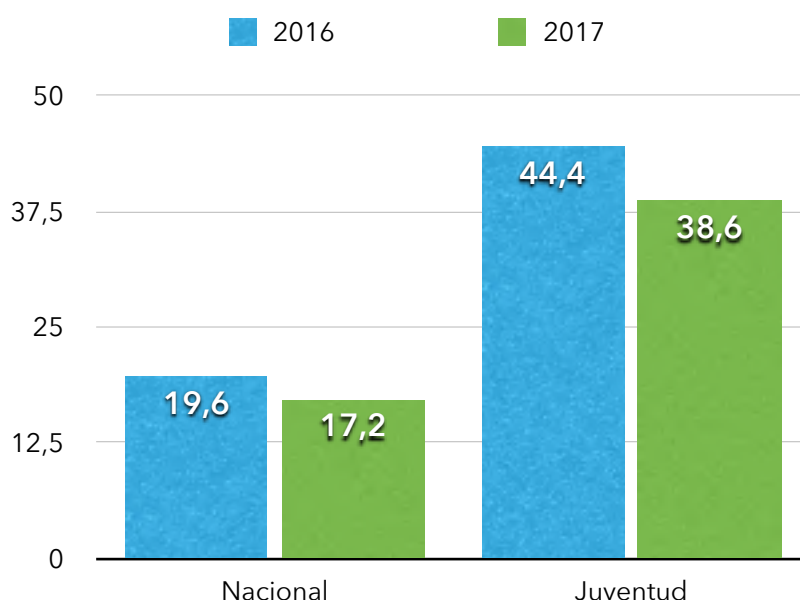
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### ESPAÑA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019), a través de su plataforma ILOSTAT, España tuvo en 2016 una tasa de desocupación nacional del 19,6%. Una cifra que aumenta al 44,4% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Para el año 2017, los resultados han disminuido ligeramente: 17,2% a nivel nacional y 38,6% entre la juventud (véase *Gráfica 1*). Hasta el momento, la plataforma ILOSTAT de la OIT no ofrece cifras de 2018 para España. No obstante, en datos más recientes, el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019) sitúa la tasa de desocupación nacional en 14,70% para el primer trimestre de 2019.

*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2016-2017*

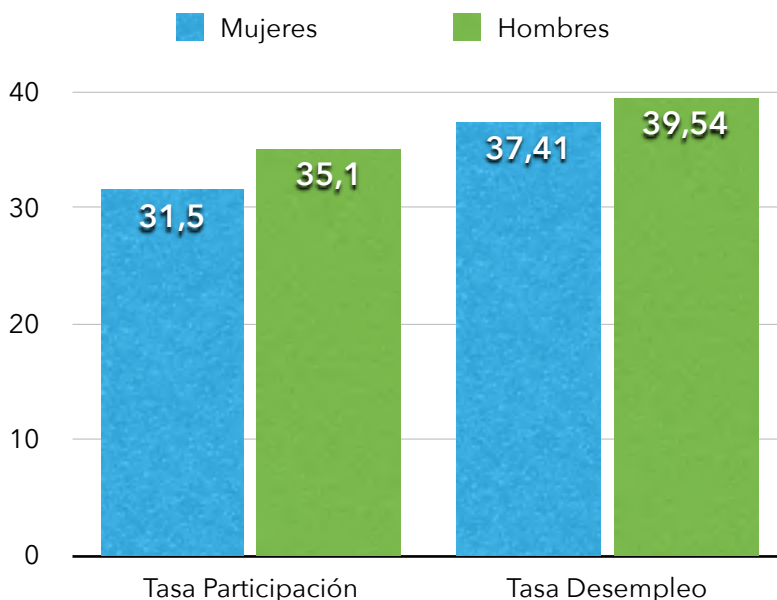


*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para España. La misma OIT (2019), a través de ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 31,5% y 35,1% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 37,41%

en mujeres y 39,54% en hombres (véase Gráfica 2). Así mismo, el INE (2019) sitúa la tasa nacional de desempleo juvenil (20-24 años) en 32%, siendo un 33,38% para las mujeres y un 30,78 para los hombres en esa misma franja de edad.

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para España en materia de empleo. Echaves y Echaves (2017), en primera instancia, señalan que **la crisis económica que sufrió el país ibérico tuvo como consecuencia la destrucción de empleo entre las cohortes más jóvenes** (menores de 24 años). Mínguez (2015), en segundo lugar, destaca que el desempleo no se distribuye de forma homogénea entre todas las personas jóvenes. Esto es debido a que el paro tiene una especial virulencia entre los que tienen menos edad, menor formación, un perfil inmigrante y/o pertenecen a los estratos más bajos de la estructura social.

Arrazola et al. (2018) encuentra que **padecer episodios de desempleo cuando se es joven no sólo genera pérdida de ingresos, sino que también produce efectos dañinos en la carrera profesional de la persona**. Es más, según sus investigaciones, aquellos trabajadores que pasaron más de seis meses desempleados antes de los 30 años de edad, sufren con mayor probabilidad otra experiencia de desempleo durante su vida laboral. Garrido et al. (2017), en esta misma línea, subraya que **la experiencia del desempleo en las primeras fases de la carrera laboral puede convertirse en un obstáculo para la integración en la sociedad adulta y el desarrollo de una identidad profesional**.

Cabasés et al. (2017), aunado a lo anterior, pone de manifiesto que **en España las ofertas de trabajo dirigidas a las personas jóvenes se caracterizan por la temporalidad, la parcialidad involuntaria, la sobrecualificación, los bajos salarios y la inexistente protección social**. Esta misma situación expone Alguacil (2017), debido a que el desempleo y la precariedad laboral

que sufre la juventud española refuerza las dificultades de poder emprender una vida independiente y autónoma.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil en España. La primera medida que se aborda es la puesta en marcha del **Sistema Nacional de Garantía Juvenil** (SNGJ) en el marco de la **Ley 18/2014**. Esta iniciativa sigue vigente y su objetivo principal es **facilitar el acceso de las personas jóvenes al mercado laboral tras haber finalizado sus estudios o quedar en situación de desempleo**. Los beneficiarios del SNGJ deben de cumplir con los siguientes dos requisitos: (a) tener entre 16 y 29 años de edad y (b) no haber recibido formación ni haber estado trabajando el día anterior a la solicitud de inscripción Cabasés *et al.* (2017).

Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, el SNGJ contempla diversas medidas para que las personas jóvenes puedan aumentar sus probabilidades de empleabilidad: la **intermediación laboral**, la **capacitación profesional**, el **apoyo a la contratación** y el **estímulo al espíritu emprendedor** (Escudero, 2016). A su vez, estas acciones buscan ser flexibles y aplicarse en base a las necesidades de las personas inscritas en el sistema, así como estar orientadas hacia las personas jóvenes más desfavorecidas (Rodríguez-Soler y Verd, 2018).

*Tabla 1. Medidas del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*

| MEDIDA                                  | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INTERMEDIACIÓN LABORAL</b>           | La intermediación va destinada a la mejora de la activación temprana y el perfeccionamiento de los procesos de movilidad laboral y, en particular, a actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones específicas con las agencias de colocación y programas de educación-empleo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>CAPACITACIÓN PROFESIONAL</b>         | La capacitación va relacionada con la empleabilidad, para contribuir a la mejora de las aptitudes y competencias profesionales, como son la formación con compromiso de contratación, formación especialmente en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, prácticas no laborales en empresas, formación profesional dual, formación para la obtención de certificados de profesionalidad, evaluación y acreditación de las competencias profesionales, participación en Escuelas Taller y Casas de Oficios y programas mixtos de empleo-formación y programas de segunda oportunidad, dirigidos a aquellos jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios. |
| <b>APOYO A LA CONTRATACIÓN</b>          | El apoyo a la contratación se centra en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, el fomento de los contratos formativos –a las que me referiré más adelante con más detalle–, las ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, el fomento de la Economía Social y formación y fomento del empleo de jóvenes investigadores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ESTÍMULO AL ESPÍRITU EMPRENDEDOR</b> | Se fomenta el espíritu emprendedor, el desarrollo de los servicios de apoyo a la creación de empresas, los incentivos en la cotización a la Seguridad Social, las ayudas al autoempleo, la capitalización de la prestación por desempleo, las medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social y asesoramiento y formación para el emprendimiento.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.*



La segunda medida que se describe es la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016** (EEEJ) en el marco de la **Ley 11/2013**. Esta iniciativa se articuló con la motivación primordial de disminuir la tasa de desempleo juvenil, ya sea mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del autoempleo y el emprendimiento. En la *Tabla 2* se aprecia como la Estrategia se dividió en 3 perspectivas con sus respectivas líneas de actuación (Gobierno de España, 2013).

*Tabla 2. Líneas de Actuación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*

| PERSPECTIVA               | LÍNEAS DE ACTUACIÓN                                                         |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| PERSPECTIVA DE LA OFERTA  | Educación                                                                   |
|                           | Formación                                                                   |
|                           | Mejorar el conocimiento de idiomas y el manejo de herramientas tecnológicas |
|                           | Fomento del emprendimiento y del autoempleo                                 |
| PERSPECTIVA DE LA DEMANDA | Estímulos a la contratación                                                 |
|                           | Flexibilidad en el empleo                                                   |
|                           | Colaboración público-privada en la búsqueda de un puesto de trabajo         |
|                           | Igualdad de oportunidades                                                   |
| PERSPECTIVA INSTITUCIONAL | Gestión de las Administraciones Públicas                                    |
|                           | Orientación y acompañamiento                                                |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.*

La EEEJ, en materia de empleo, desarrolló diversas acciones de choque o de alto impacto para contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes españoles. En cuanto a **Educación y Formación**, destacan los siguientes dos. Primero, se extendieron los programas formativos dirigidos a la obtención de **certificados de profesionalidad** o con **compromiso de contratación**. Segundo, se crearon estímulos para que los desempleados que abandonaron prematuramente los estudios puedan **obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria**.

En cuanto a **Mejorar la Intermediación Laboral**, se diseñó un Portal Único de Empleo para facilitar la búsqueda de empleo en todo el territorio y que, a su vez, esta plataforma virtual contenga toda la información de utilidad para orientar a los jóvenes. En tal sentido, también se fomentaron **Estímulos a la Contratación** a través de los siguientes regímenes: (1) Vinculación Formativa, (2) MICROPYME y Autónomo, (3) Primer Empleo y (4) Prácticas (véase *Tabla 3*).

La tercera medida que se aborda es el presente **Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022**. Esta iniciativa persigue, entre muchos otros, los siguientes tres objetivos: (1) Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo; (2) Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación; e (3) Incrementar la cualificación y la inserción laboral a las personas jóvenes mediante la selección de itinerarios formativos como en el mercado laboral (SEPE, 2019).

El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022 establece seis ejes estratégicos y 50 medidas para conseguir lo arriba referido. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, lo anterior se resume en las siguientes acciones: **Formación en competencias clave**, digitales, lingüísticas, **Lanzaderas de empleo**, **Compromiso de contratación**, **Retorno de talento** y movilidad, **Becas y escuelas de segunda oportunidad** y **Fomento de startups** y proyectos TIC de mujeres.

*Tabla 3. Tipos de Contratos dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*

| CONTRATO                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>VINCULACIÓN FORMATIVA</b> | Se trata de la articulación de un incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, que permita al desempleado una cualificación profesional con conexión con el mercado de trabajo.                               |
| <b>MICROPYME Y AUTÓNOMO</b>  | Se trata de la creación de un incentivo en la contratación indefinida que permita a los autónomos y a las microempresas contratar a un joven desempleado en condiciones ventajosas.                                                      |
| <b>PRIMER EMPLEO</b>         | Se trata de una modalidad del actual contrato eventual cuya causa se encuentra en la ausencia de experiencia del trabajador objeto del contrato (causa de carácter subjetivo), e incentivado en su transformación en indefinido.         |
| <b>PRÁCTICAS</b>             | Desarrollo de incentivos adicionales y coyunturales para ampliar las posibilidades de utilización del contrato en prácticas previsto en el artículo 11.1 Estatuto de los Trabajadores cuando se suscriba con jóvenes menores de 30 años. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.*

*Tabla 4. Medidas del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022*

| MEDIDA                                                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FORMACIÓN EN COMPETENCIAS CLAVE, DIGITALES, LINGÜÍSTICAS</b> | Estos programas están orientados a facilitar la adquisición las competencias clave, digitales y lingüísticas, para aquellas personas jóvenes con un abandono prematuro de la escolarización y que requieren de las mismas para poder acceder a la formación dirigida a la obtención de los Certificados de profesionalidad de niveles.                                                                                                                          |
| <b>LANZADERAS DE EMPLEO</b>                                     | Son proyectos que se desarrollan a través de la intervención de un entrenador profesional o <i>coach</i> , mejorando las estrategias de autopostulación de cara a la contratación por terceros o bien uniéndose de forma colectiva a otras personas en situación de desempleo para encontrar un empleo individual o colectivo, o creando pequeñas empresas para el desarrollo del autoempleo.                                                                   |
| <b>COMPROMISO DE CONTRATACIÓN</b>                               | En algunos casos son los Ayuntamientos u otras entidades locales quienes imparten la formación asociada a un compromiso de contratación por parte de empresas privadas, en otros casos son las propias empresas que adquieren el compromiso de contratación posterior, quienes imparten a su vez la formación. Se promoverán actuaciones de compromiso de contratación con los programas de formación de las Universidades y con prácticas académicas externas. |
| <b>RETORNO DE TALENTO Y MOVILIDAD</b>                           | Estos programas van dirigidos a personas jóvenes en el exterior, que incorporan medidas de apoyo a la contratación, al autoempleo, a los gastos de desplazamiento y de primer alojamiento, así como proceso de acompañamiento.                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>BECAS Y ESCUELAS DE SEGUNDA OPORTUNIDAD</b>                  | Un grupo significativo de personas jóvenes que no han finalizado con éxito sus estudios de Educación Secundaria Obligatoria, principalmente las de menor edad y que han abandonado el sistema educativo, pueden beneficiarse de programas de segunda oportunidad, adaptados a sus ritmos de aprendizaje y a sus necesidades específicas.                                                                                                                        |

|                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FOMENTO DE<br/>STARTUPS Y<br/>PROYECTOS TIC DE<br/>MUJERES</b> | <p>Se promoverán por los Servicios Públicos de Empleo incentivos a las mujeres jóvenes desempleadas para iniciar negocios para revitalizar la economía y apoyar el emprendimiento femenino. A quienes decidiesen crear una empresa (<i>startup</i>) o proyecto de base tecnológica además de permitir, en su caso capitalizar las prestaciones de desempleo, se les apoyaría poniendo a su disposición una persona cualificada que asesorase a estas emprendedoras con su plan de negocio y se le ofrecerá servicios de monitorización, tomando como referencia el contenido del servicio de emprendimiento de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.</p> |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Escudero Vasconez y López Moruelo (2014), en primera instancia, señalan que los programas de empleo juvenil tienen que contar con los siguientes elementos: (a) definir correctamente el grupos objetivo; (b) **desarrollar una intervención temprana para identificar las necesidades de los beneficiarios**; (c) diseñar marcos institucionales en función de los dos puntos anteriores; y (d) **que exista una dotación presupuestaria adecuada**.

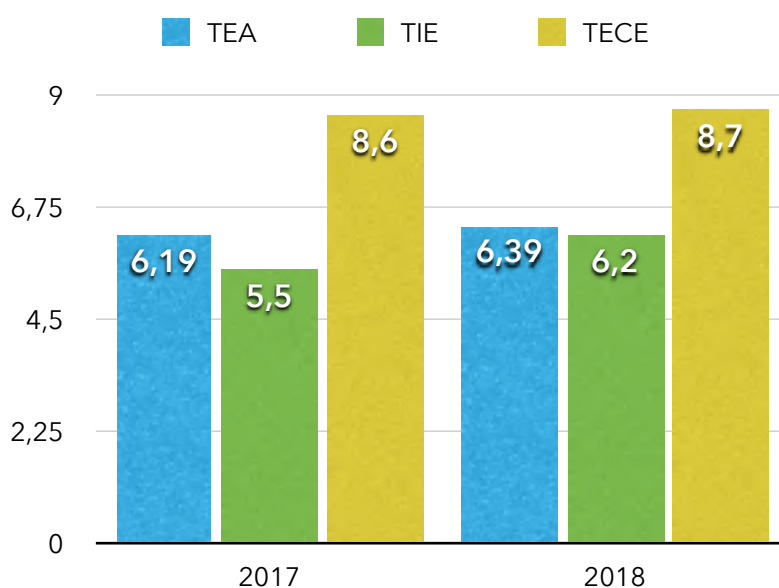
Taléns Visconti (2017), en segundo lugar, subraya que deben de ejecutarse **medidas concretas que favorezcan el aprendizaje y la formación**, debido a que éstas están vinculadas íntimamente con la empleabilidad. Cabasés *et al.* (2017), en esta misma sintonía, aseguran que la formación juega un papel fundamental en las políticas de juventud y en las de empleo. Debido a esto, apuesta por una **mayor coordinación entre Administraciones y entre el sector público y privado para favorecer la transición del mundo educativo al mundo del trabajo**. En especial, a través de la investigación y la innovación que puedan aportar las personas jóvenes.

(Rodríguez-Soler y Verd, 2018), en cuarto término, pone de manifiesto que las legislaciones y políticas de empleo juvenil tienen que adaptarse a las necesidades y circunstancias específicas de esta población objetivo. Es decir, en relación al perfil socio-laboral de los jóvenes desempleados y las características del mercado laboral en el que deben de incorporarse. Campos y Guamán (2018), por otra parte, mencionan que es necesario **establecer controles o sanciones a las empresas que encubran prácticas como empleos temporales y precarios**. En tal sentido, Miguélez *et al.* (2015) apuestan por desarrollar marcos en los que el empleador esté obligado a proveer formación al trabajador en prácticas o contratado, así como de generar **incentivos que fomenten la conversión de contratos de prácticas o temporales en indefinidos** para alcanzar mayores oportunidades para una integración laboral estable por parte de la juventud española.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en España del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 6,19% en 2017 y finalizó en un 6,39% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 5,5% a un 6,20% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) se mantuvo prácticamente igual, encontrándose en un 8,60% en 2017 y un 8,70% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de España entre 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

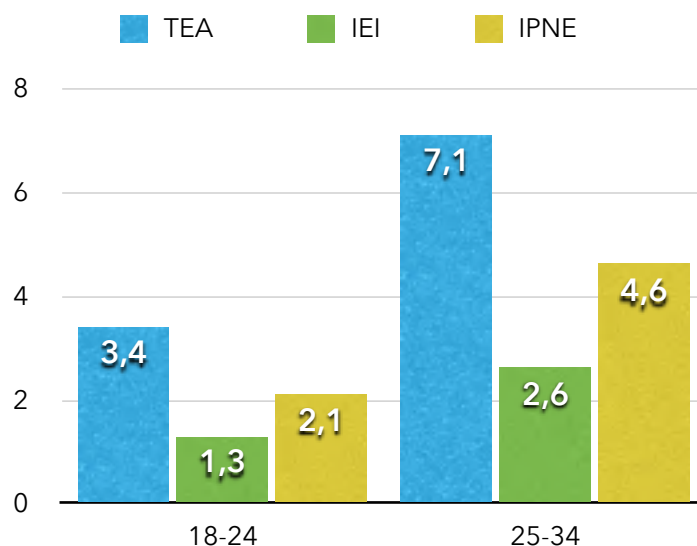
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que España, ha ascendido ligeramente en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que en un periodo de tres años ha escalado cuatro puestos, **pasando del número 35 en 2016 y manteniéndose en la posición 31 en 2017 y 2018**. Lo que coloca a España como el segundo país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 3,4%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 1,3% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 2,1%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 7,1%, un IEI de 2,6% y un IPNE de 4,6% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, España contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se presenta es la **Ley de Emprendedores** en el marco de la **Ley 14/2013** (BOE, 2013). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto principal apoyar a los emprendedores y a su internacionalización. Para esto, se contemplan

acciones para incentivar a los a los ciudadanos a abrir su propio negocio y estimular la actividad emprendedora. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, se establecen cinco marcos de actuación: (1) **Apoyo a la Iniciativa Emprendedora**; (2) **Apoyos Fiscales y Seguridad Social**; (3) **Apoyo a la Financiación de los Emprendedores**; (4) **Apoyo al Crecimiento y Desarrollo de Proyectos Empresariales**; e (5) **Internacionalización de la Economía Española**.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de España entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 5. Marcos de Actuación de la Ley de Emprendedores

| MARCOS                                                              | MEDIDAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APOYO A LA INICIATIVA EMPRENDEDORA</b>                           | Educación en emprendimiento<br>Emprendedor de Responsabilidad Limitada<br>Sociedad Limitada de Formación Sucesiva<br>Puntos de Atención al Emprendedor<br>Acuerdo extrajudicial de pagos                                                                                                                             |
| <b>APOYOS FISCALES Y SEGURIDAD SOCIAL</b>                           | Régimen Especial Criterio de Caja<br>Deducción por inversión de beneficios<br>Deducción por actividades de I+D e Innovación Tecnológica (IT)<br>Fomento de la inversión por Business Angels<br>Pluriactividad Trabajadores por Cuenta Propia y por Cuenta Ajena<br>Tarifa plana en las cuotas de la Seguridad Social |
| <b>APOYO A LA FINANCIACIÓN DE LOS EMPRENDEDORES</b>                 | Acuerdos de refinanciación<br>Bonos de internacionalización                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>APOYO AL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE PROYECTOS EMPRESARIALES</b> | Simplificación de cargas administrativas<br>Contratación pública con emprendedores<br>Simplificación de los requisitos para la Información financiera                                                                                                                                                                |
| <b>INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA</b>                 | Movilidad internacional                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Emprendedores.

La segunda medida que se describe es la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016** (EEEJ) en el marco de la **Ley 11/2013**. Esta iniciativa se articuló con la motivación primordial de disminuir la tasa de desempleo juvenil, a través del autoempleo y el emprendimiento. Para conseguir lo anterior, se desarrollaron dos estrategias de choque o de alto impacto: (a) Fomento del emprendimiento y el autoempleo; y (b) Emprendimiento colectivo. En tal sentido, en la *Tabla 6* se aprecian las acciones que se contemplaron dentro de ambas estrategias de la EEEJ (Gobierno de España, 2013).

*Tabla 6. Acciones de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*

| MEDIDA                                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y EL AUTOEMPLEO</b> | Tarifa plana para jóvenes autónomos (Cuota fija en la cotización a la Seguridad Social).                                                                                                                                        |
|                                                   | Compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia.                                                                                                                              |
|                                                   | Ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización por desempleo.                                                                                                                                               |
|                                                   | Mejora de la financiación para los autónomos y los emprendedores.                                                                                                                                                               |
|                                                   | Mejora de la red de protección a los autónomos para facilitar una segunda oportunidad.                                                                                                                                          |
|                                                   | Creación de oficinas de referencia en los Servicios Públicos de Empleo especializadas en el asesoramiento y acompañamiento del nuevo emprendedor.                                                                               |
| <b>EMPRENDIMIENTO COLECTIVO</b>                   | Fomento de la Economía Social y del emprendimiento colectivo (se trata de favorecer el emprendimiento colectivo e incentivar la incorporación de jóvenes desempleados menores de 30 años a las empresas de la Economía Social). |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Buisán y Fernández (2018) enfatizan que las acciones legislativas en materia de emprendimiento deben centrarse en los siguientes ámbitos. Primero, en **apoyar a los emprendedores y a la PYMEs en adaptarse a un entorno económico en permanente cambio**, así como en mejorar su capacidad competitiva. Segundo, en facilitar la creación de empresas (con reducción de cargas administrativas o con servicios de ventanilla única) y, al mismo tiempo, proporcionar **servicios que posibiliten que los emprendimientos sean viables a mediano y largo plazo**.

Martínez y Milone (2016), por otra parte, apuestan por **promover una cultura emprendedora** donde no sólo se apoye el emprendimiento por necesidad, sino que también se favorezca la aparición y creación de nuevas oportunidades que los jóvenes puedan explotar. Jauregui *et al.* (2016), en esta misma línea, señalan que **desde las instituciones educativas debe promoverse la formación emprendedora** y adaptar los currículos al perfil del joven emprendedor para prepararle ante los retos a los que se va a enfrentar.

Cantarero *et al.* (2017), en cuarta instancia, pone de manifiesto la importancia de **crear nuevos modelos y entornos para el emprendimiento**. En tal sentido, invita a promocionar y fomentar el **emprendimiento social** como una alternativa viable no sólo para el individuo, sino también como una forma de favorecer la cooperación entre sus actores, conseguir recursos clave,

ahorrar costes y/o acceder a otros mercados. Finalmente, Blanco *et al.* (2017) subrayan que, para realmente fortalecer la cultura emprendedora, es menester que **se facilite el acceso al crédito** (fondos de capital semilla y capital riesgo), se reduzca la burocracia administrativa para la creación de empresas y **se potencie la internacionalización de las empresas**.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El actual Sistema de Seguridad Social en España está regulado por la **Ley General de la Seguridad Social** (Real Decreto Legislativo 8/2015). El sistema español es de aplicación universal, con prestaciones de la misma naturaleza y basado en una modalidad de reparto. El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), en este sentido, destaca que actualmente es un modelo mixto a través de una protección contributiva y una modalidad no contributiva, en la que también se añaden la asistencia sanitaria y los servicios sociales (véase *Tabla 7*).

*Tabla 7. Modelo de la Seguridad Social en España*

| MODALIDAD                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROTECCIÓN CONTRIBUTIVA</b>   | Una protección contributiva, de carácter profesional y proporcional, que otorga rentas de compensación de los salarios dejados de percibir ante la aparición de las contingencias de enfermedad, accidente, desempleo, cargas familiares, incapacidad, vejez o muerte, y en la que la cuantía de las prestaciones está en función del tiempo y de los importes de las aportaciones previamente realizadas. Esta modalidad de protección se financia por aportaciones de los trabajadores y/o los empresarios, y se corresponde con una gestión pública. |
| <b>MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA</b> | Una modalidad no contributiva, que tiene como finalidad la cobertura de prestaciones económicas ante las situaciones de invalidez, vejez, desempleo o cargas familiares, en la que la cuantía de las prestaciones es de importe fijo, prestaciones no subordinadas a aportaciones previas, pero condicionadas a falta de recursos por los beneficiarios. Esta modalidad se financia a través de aportaciones estatales, procedentes de impuestos, y se corresponde con una gestión pública.                                                             |
| <b>PRESTACIONES SANITARIAS</b>   | Tienen por objeto las prestaciones relacionadas con los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios, así como su aptitud para el trabajo, si se trata de personas en activo. Las prestaciones sanitarias comprenden cinco modalidades esenciales: atención primaria, atención por especialistas, hospitalización, prestaciones farmacéuticas y prestaciones complementarias (órtesis, prótesis, etc.).                                                                                        |
| <b>SERVICIOS SOCIALES</b>        | Comprenden un conjunto de servicios y acciones, aunque con una mayor incidencia en las personas de edad y en las personas con algún tipo de discapacidad, a través de Centros residenciales, Hogares, Centros de Días, Centros de Recuperación y Rehabilitación, programas de termalismo social, balneoterapia, etc.                                                                                                                                                                                                                                    |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Por otra parte, el propio BISSI (OISS, 2018) detalla que la acción protectora del sistema español se compone de los siguientes ámbitos: (a) **Prestaciones Económicas**; (b) **Prestaciones Sanitarias**; y (c) **Servicios Sociales**. Las primeras están divididas en prestaciones periódicas de carácter vitalicio (pensiones) o de carácter temporal (subsidios). Las segundas, por otra parte, están enfocadas en los servicios médicos y farmacéuticos. Los terceros, por último, se centran en brindar acciones para el bienestar de los ciudadanos (véase *Tabla 8*).

Según datos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2019), el total de las personas afiliadas a la seguridad social pasó de 15.901.915 en 2001, a 19.372.777 en 2007, a 16.357.640 en 2013 y, nuevamente, a 19.024.165 en 2018. Siguiendo esta misma línea, el Servicio Público de Empleo Estatal (2018) destaca que el porcentaje de personas jóvenes menores de 30 años



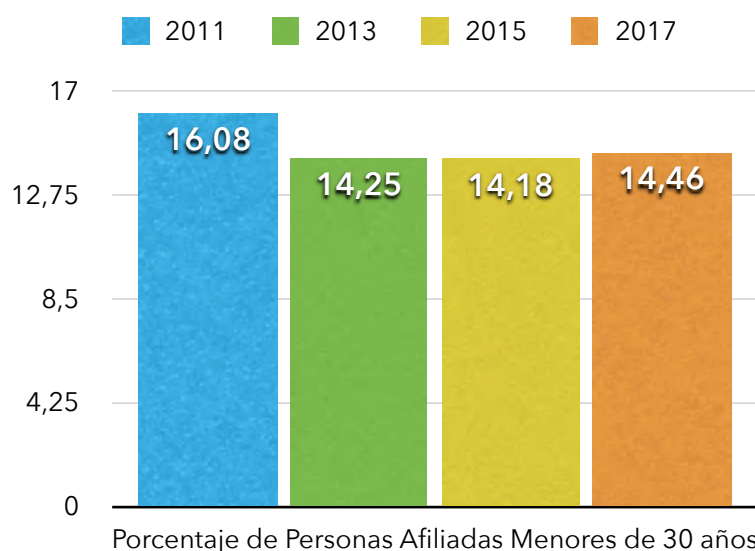
afiliadas a la seguridad social, sobre el total estatal, era de 16,08% en 2011 y disminuyó a un 14,46% en 2017. Tal y como se aprecia en la *Gráfica 5*, la **presencia de jóvenes asegurados cada vez es menor y aunque en los últimos cuatro años va aumentando, lo hace de forma muy tímida**.

*Tabla 8. Acciones Protectoras de la Seguridad Social de España*

| MODALIDAD                      | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRESTACIONES ECONÓMICAS</b> | Están divididas en prestaciones periódicas de carácter vitalicio (pensiones) o de carácter temporal (subsidios) o prestaciones de pago único o a tanto alzado. Los caracteres de estas prestaciones son: prestaciones de naturaleza pública; intransmisibles e irrenunciables -sin perjuicio del derecho de opción, cuando en el interesado concurren dos o más de naturaleza incompatible-, gozan de garantía frente a terceros, de cobro preferente y con especialidades en cuanto a la posibilidad de su embargo. |
| <b>PRESTACIONES SANITARIAS</b> | Tienen por objeto las prestaciones relacionadas con los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios, así como su aptitud para el trabajo, si se trata de personas en activo. Las prestaciones sanitarias comprenden cinco modalidades esenciales: atención primaria, atención por especialistas, hospitalización, prestaciones farmacéuticas y prestaciones complementarias (órtesis, prótesis, etc.).                                                     |
| <b>SERVICIOS SOCIALES</b>      | Comprenden un conjunto de servicios y acciones, aunque con una mayor incidencia en las personas de edad y en las personas con algún tipo de discapacidad, a través de Centros residenciales, Hogares, Centros de Días, Centros de Recuperación y Rehabilitación, programas de termalismo social, balneoterapia, etc.                                                                                                                                                                                                 |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

*Gráfica 5. Porcentaje de Personas Menores de 30 años Afiliadas a la Seguridad Social*



*Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Público de Empleo Estatal.*

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social para jóvenes en España. La primera que se presenta es la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016** (EEEJ) en el marco de la **Ley 11/2013**. Dentro de esta iniciativa, los lineamientos de **Fomento del Emprendimiento y el Autoempleo** y **Estímulos a la Contratación** comprenden diversas medidas que atañen a la seguridad social. Tal y como se aprecia en la *Tabla 9*, estas

acciones están centradas en reducir las cotizaciones a la seguridad social (Gobierno de España, 2013).

*Tabla 9. Medidas en relación a la Seguridad Social dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016<sup>1</sup>*

| LINEAMIENTO                                       | MODALIDAD                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y EL AUTOEMPLEO</b> | Tarifa plana para jóvenes autónomos | Los jóvenes autónomos que causen nueva alta en el RETA podrán disfrutar durante los primeros seis meses de una reducción del 80% en la cuota mínima por contingencias comunes de dicho régimen, lo que se traduce en una cuota aproximada de USD 55 mensuales. |
|                                                   | Contrato "GENERACIONES"             | La reducción de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes será del 100% durante el primer año de contrato.                                                                                                                        |
|                                                   | Emprendimiento colectivo            | Bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de USD 894 anuales durante un total de tres años.                                                                                                                                                   |
| <b>ESTÍMULOS A LA CONTRATACIÓN</b>                | Contrato "VINCULACIÓN FORMATIVA"    | La reducción de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes es del 75% para empresas de más de 250 trabajadores y del 100% para el resto.                                                                                           |
|                                                   | MICROPYME Y Autónomo.               | Eliminación de la cotización a la Seguridad Social por la contratación indefinida de jóvenes a través de microempresas y autónomos.                                                                                                                            |
|                                                   | Contrato en "PRÁCTICAS"             | Cuando se suscriba con jóvenes menores de 30 años no operará el límite de cinco años desde la finalización de los estudios y se establecerá una reducción de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes de hasta el 50%.           |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.*

En esta misma línea, se presenta la segunda medida en el marco del presente **Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2022**. Esta es el **Apoyo a la Mujer Joven en el Entorno Rural**, la cual tiene el objetivo de promover fórmulas de incentivación al trabajo autónomo de la mujer en el mundo rural y municipios de menos de 5.000 habitantes. En tal sentido, se propone establecer una tarifa plana hiperreducida en la cotización a la Seguridad Social de estas mujeres emprendedoras (SEPE, 2019).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Belmonte *et al.* (2015), en primera instancia, ponen de manifiesto que, actualmente, las personas jóvenes pensarán que es una utopía constituir una base de cotización superior a los 35 años para tener derecho a la percepción del 100% de la pensión. En tal sentido, considera que es posible que se adopten medidas para **incentivar el retraso en la edad de jubilación o promover una jubilación parcial** a través de un disfrute continuado de la pensión a lo largo de la vida activa.

<sup>1</sup> Las cifras mostradas en USD en la *Tabla 9* son de acuerdo al documento de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 publicado por el Gobierno de España en 2013.

Noguera (2019), por otra parte, apuesta a que en contextos donde el "pleno empleo" no es posible, se diseñen mecanismos para poner en marcha **una Renta Básica condicionada a la prestación de algún tipo de servicio** a la comunidad o al desempeño de algún tipo de empleo, público o privado. Crespo (2015), finalmente, destaca que **una solución para que los sistemas de seguridad sean sostenibles es tener un modelo mixto**. Es decir, que combine una parte pública que garantice un nivel de vida para las personas, junto con un sistema complementario que pueda mejorar el nivel de vida de las personas cuando lleguen a la edad de jubilación.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Alguacil, Aitana. (2017). "Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española." *Inguruak* 62: 95-107.

Arrazola, María, Sofía Galán y José de Hevia. (2018). "Desempleo juvenil en España: situación, consecuencias e impacto sobre la vida laboral de los adultos." *Papeles de Economía Española* 156: 62-75.

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Belmonte, Luis Jesús, Antonio Jesús Corrales, and Josefa Ruiz. (2015). "La sostenibilidad del sistema de pensiones en España." *European journal of education and psychology* 2(2): 113-129.

Blanco, Alicia, Cristina del Castillo y Gabriel Cachón. (2017). "En qué emprende la juventud española." *Revista de Estudios de Juventud*. 118: 59-68.

Boletín Oficial del Estado. (2013). Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Madrid: BOE.

Buisán, Mario y Antonio Fernández. (2018). "Instrumentos públicos de apoyo al emprendimiento innovador." *ICE, Revista de Economía* 904: 113-122.

Cabasés, Àngels, Agnès Pardell Veà y Àlex Serés Cabasés. (2017). "El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)." *Política y Sociedad* 54(3): 737-759.

Campos, Raúl y Adoración Guamán. (2018). "Expansión de la temporalidad y erosión de la relación de empleo estándar en España: ¿La irrupción de un nuevo paradigma de relación de empleo?." *Cuadernos de Relaciones Laborales* 36(1): 35.

Cantarero, Santiago, Miguel González-Loureiro, y Francisco Puig. (2017) "Efectos de la crisis económica sobre el emprendimiento en empresas de economía social en España: un análisis espacial." *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 125: 24-48.

Crespo, Isabel. (2015). *Análisis de la seguridad social en España: búsqueda de un método alternativo*. (Tesis de Maestría). Madrid: Universidad de Comillas.

Echaves, Antonio y Carlos Echaves. (2017). "Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España." *Cuadernos de Investigación en Juventud* 2: 33-52.

Escudero, Ricardo. (2016). "El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes." *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*: 50-60.

Escudero Vasconez, Verónica y López Moruelo, Elva. (2014). "El Sistema de Garantía Juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos", *Información Comercial Española (ICE)* 881.

Garrido, Alicia, Sabrina Cavalcanti Barros y Sonia María Guedes Gondim. (2017). "El desempleo juvenil: un estudio comparado Brasil España." *Psicología e Saber Social* 6(2): 164-171.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.2013/2016*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Instituto Nacional de Estadística. (2019). *INE Base. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma*. Madrid: INE. En: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>

Jauregui, Fernando, Lourdes Carmona y Esther Carrión. (2016). *Universidad y empleo, manual de Instrucciones*. Madrid: Almuzara y Ecuca2010.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Martínez, Ana Romero y Mónica Milone. (2016). "El emprendimiento en España: Intención emprendedora, motivaciones y obstáculos." *Revista de Globalización* 10(1): 95-109.

Miguélez, Fausto, et al. (2015). "Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014." Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

Mínguez, Almudena. (2015). "La empleabilidad de los jóvenes en España: Explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica." *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 11(1): 3-20.

Noguera, José Antonio. (2019). "La renta básica y el estado del bienestar en España." *Revista internacional de sociología* 58(26): 65-95.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Rodríguez-Soler, Joan y Joan Miquel Verd. (2018). "El diseño y despliegue del sistema de garantía juvenil en España. Un análisis documental." *Revista Española de Sociología* 27(3): 395-412.

Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2019). *Afiliación a la Seguridad Social: Diciembre 2018*. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Servicio Público de Empleo Estatal. (2018). *Observatorio de las Ocupaciones. Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes Estatal. Datos 2017*. Madrid: SEPE.

Servicio Público de Empleo Estatal. (2019). *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*. Madrid: SEPE.

Taléns Visconti, Eduardo Enrique. (2017). "La implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España." *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 5(3): 104-134.

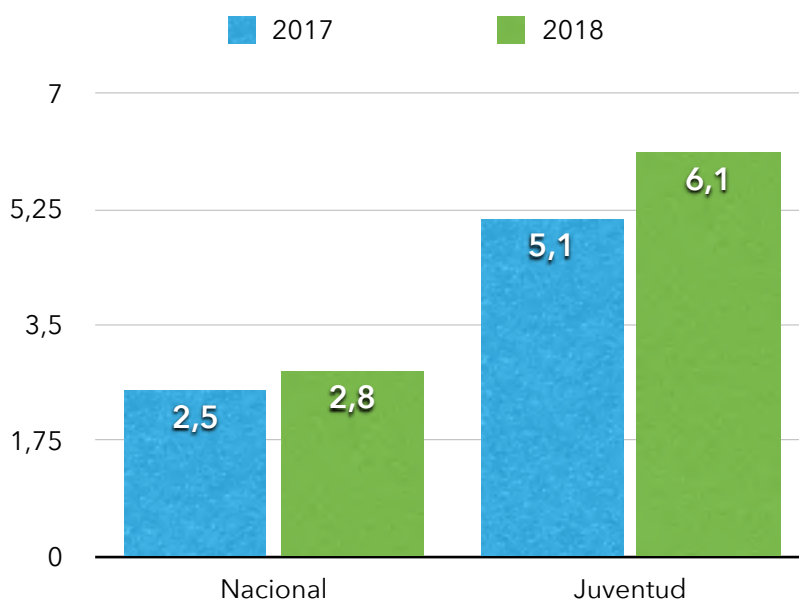
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### GUATEMALA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Guatemala tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 2,5%. Una cifra que aumenta al 5,1% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 2,8% a nivel nacional y un 6,1% entre la juventud (véase Gráfica 1).

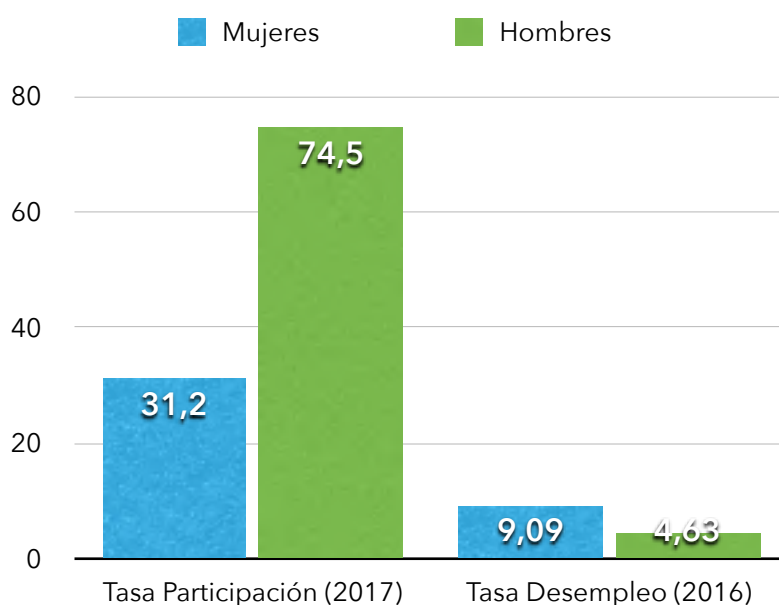
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Guatemala. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 31,2% y 74,5% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2016 la tasa de desempleo juvenil fue de 9,09% en mujeres y 4,63% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación (2017) v Tasa desempleo (2016) entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo. Chacón *et al.* (2015), en primera instancia, señalan que **la juventud guatemalteca tiene una mayor presencia en trabajos no remunerados o en empleos informales**. Lemus (2018), por otra parte, pone de manifiesto que los jóvenes del país centroamericano se enfrentan a un mercado laboral flexibilizado, con una regulación precaria y que invita a que el desempleo sea de larga duración.

Moscoso (2009), en tercer término, indicó hace algunos años dos situaciones: la inversión en capital humano en Guatemala era prácticamente nula y había una gran disparidad en cuanto a equidad de género en el ámbito tanto educativo (primaria, secundaria y universidad) como laboral. Fiszbein *et al.* (2016), en años más recientes, destacan que el financiamiento público a la capacitación y formación es sumamente bajo en Guatemala. La OIT (2018), por último, confirma que **este país centroamericano es el que tiene mayor disparidad de género en participación laboral**.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil. La primera que se aborda es el propio **Código de Trabajo** de Guatemala. Esto es debido a que en su normativa contempla el aprendizaje dentro del “trabajo sujeto a regímenes especiales”, por el cual **las personas jóvenes pueden acceder al mercado de trabajo y adquirir una experiencia profesional**.

En tal sentido, el Código de Trabajo, en su artículo 170, define que “son aprendices los que se comprometen a trabajar para un patrono a cambio de que este les enseñe en forma práctica un arte, profesión u oficio, sea directamente o por medio de un tercero, y les dé la retribución convenida, la cual puede ser inferior al salario mínimo”. Ante lo anterior, en la *Tabla 1* se



aprecian las condiciones de los contratos de aprendizaje establecidos en los artículos 171 a 174.

*Tabla 1. Condiciones de los contratos de aprendizaje en el Código de Trabajo*

| CONDICIONES DE LOS CONTRATOS DE APRENDIZAJE                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sólo puede estipularse a plazo fijo.                                                                                                                                                                                          |
| Debe determinarse la duración de la enseñanza y su desarrollo gradual.                                                                                                                                                        |
| También debe determinarse el monto de la retribución correspondiente a cada grado o período de la misma.                                                                                                                      |
| Al término del contrato el patrono debe dar al aprendiz un certificado en donde conste que aprendió el arte, profesión u oficio de que se trate.                                                                              |
| Si el patrono se niega a extender el certificado, la Inspección General de Trabajo ordenará que se practique un examen de aptitud, y si el aprendiz lo aprueba, el patrono debe extenderlo dentro de las 24 horas siguientes. |
| El citado examen de aptitud debe ser gratuito.                                                                                                                                                                                |
| El patrono puede despedir sin responsabilidad de su parte al aprendiz que adolezca de incapacidad manifiesta para el arte, profesión u oficio de que se trate.                                                                |
| El aprendiz puede poner término al contrato con solo un aviso previo de 5 días.                                                                                                                                               |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Código de Trabajo de Guatemala.*

La segunda medida que se aborda es la **Política Nacional de Juventud 2012-2020** mediante el **Acuerdo Gubernativo No 173-2012** del 9 de agosto de 2012 (SEGEPLAN y CONJUVE, 2012). Esta iniciativa busca **promover la vigencia plena de los derechos de las personas jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida**. Para conseguir lo anterior, se creó un Gabinete Específico de la Juventud y diversas líneas de actuación. En la *Tabla 2* se pueden apreciar las acciones vinculadas al empleo.

*Tabla 2. Líneas de Actuación dentro de la Política Nacional de Juventud 2012-2020*

| LÍNEA DE ACTUACIÓN | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EDUCACIÓN          | <p>Impulsar procesos de capacitación e inserción laboral, con énfasis en el desarrollo de programas innovadores de formación para el trabajo en contextos rurales.</p> <p>Fortalecer las competencias educativas relacionadas con el ámbito laboral de las y los jóvenes sin dejar fuera a la juventud socialmente excluida, para la generación de una cultura emprendedora.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| EMPLEO             | <p>Impulsar mecanismos de intermediación y apertura laboral entre los centros educativos y las empresas.</p> <p>Impulsar programas de capacitación y certificación de habilidades y fortalecer los mecanismos institucionales de colocación de empleos.</p> <p>Facilitar la incorporación de jóvenes a su primer empleo en condiciones dignas.</p> <p>Aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo.</p> <p>Crear y mantener un sistema de identificación, normalización, difusión y certificación de competencias laborales.</p> <p>Crear una red de oferta de servicios de formación para la capacitación laboral.</p> <p>Favorecer programas específicos de capacitación y empleabilidad, orientados a las juventudes con mayor propensión a la migración.</p> |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Juventud 2012-2020.*

La tercera medida que se presenta es la **Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021** (Gobierno de Guatemala, 2011). Esta iniciativa tiene por objeto mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de empleos seguros, decentes y de calidad en Guatemala. Para conseguir lo anterior, la política contempla cuatro ejes de actuación: (1) Empresas competitivas; (2) Guatemaltecos empleables y productivos; (3) Entorno competitivo; y (4) Estado promotor de una política que responde a los retos. En relación al eje dos, en la *Tabla 3* se aprecian las acciones **para promover que las personas jóvenes guatemaltecas tengan mayores probabilidades de acceder a un puesto de trabajo**.

*Tabla 3. Acciones del Eje Guatemaltecos Empleables y Productivos*

| MODALIDAD                                                                                                                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INCREMENTAR LAS HABILIDADES TÉCNICAS DE LOS TRABAJADORES</b>                                                                     | Desarrollar un sistema destinado a mejorar destrezas laborales de la población, para aumentar su empleabilidad y productividad. Para ello se propone, en un proceso de colaboración entre el MTPS, el INTECAP y el Ministerio de Economía, realizar un inventario de las necesidades de los sectores con mayor potencial competitivo y posibilidad de generación de empleo, e identificar mecanismos que permitan articular los programas de capacitación e identificar la mejor forma de atraer potenciales trabajadores, con especial atención a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. |
| <b>DESARROLLAR LAS HABILIDADES DE COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO DE LOS TRABAJADORES</b>                                                  | Para que los trabajadores se desenvuelvan en un ambiente formal de trabajo, a través de actividades extracurriculares incluidas en los programas de capacitación y en la educación formal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>DESARROLLAR EXPERIENCIAS QUE PERMITAN A LOS JÓVENES INSERTARSE EN EL MUNDO LABORAL</b>                                           | Implementar programas orientados a impulsar la figura legal del aprendiz. Para esto se propone una colaboración estrecha entre el Ministerio de Trabajo, el MINEDUC, el CONJUVE y el sector privado, para desarrollar distintas modalidades de aprendices, así como otro tipo de programas que promuevan el primer empleo en los jóvenes. Desarrollo de proyectos piloto, por ejemplo, en costura, para el sector de vestuario; o en inglés y computación para el sector de "call centers" (centros de llamadas).                                                                                    |
| <b>EXPANDIR EL NÚMERO DE TRABAJADORES QUE GANAN POR ARRIBA DEL SALARIO MÍNIMO</b>                                                   | Para ello se proponen dos acciones. Un esfuerzo claro para hacer cumplir el salario mínimo y, por otra, garantizar la congruencia entre la realidad productiva y competitiva de la población y de las distintas regiones del país y el crecimiento del salario mínimo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>DESARROLLAR PROGRAMAS QUE PERMITAN LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES, JÓVENES, DISCAPACITADOS Y OTROS GRUPOS VULNERABLES</b> | Implementar guarderías que permitan a las madres trabajadoras integrarse a trabajos formales. Colaboración del Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala y el Ministerio de Educación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021.*

La cuarta medida que se exhibe es el **Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala** (EEAS, 2018) que estuvo vigente del 2012 al 2018. El objetivo de esta iniciativa fue mejorar las condiciones de vida de los jóvenes guatemaltecos (14 a 29 años), especialmente en relación al acceso a un empleo digno y decente. Para conseguir lo

anterior, el programa estableció tres componentes: (a) Identificación y generación de oportunidades de trabajo decente; (b) Creación y mejoramiento de las capacidades técnicas de los jóvenes; y (c) Apoyo institucional al Sistema Nacional de Empleo (véase *Tabla 4*).

*Tabla 4. Componentes del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes*

| COMPONENTES                                                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IDENTIFICACIÓN Y GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES DE TRABAJO DECENTE    | Oportunidades de trabajo decente han sido identificadas y/o generadas y son ocupadas por los y las jóvenes Guatemaltecos entre las edades de 14 y 29 años, tanto en el sector formal, como a través de la creación y/o mejoramiento de las MIPyMES.                                                                                                                                                                                     |
| CREACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS DE LOS JÓVENES | Los guatemaltecos y guatemaltecas entre las edades de 14 y 29 años cuentan con a) nuevas y/o mejoradas capacidades que les permiten adaptarse de mejor manera a las oportunidades de empleo, incluyendo el autoempleo; b) La oferta de capacitación técnica para el trabajo disponible es más relevante a las necesidades de los y las jóvenes desempleados y subempleados.                                                             |
| APOYO INSTITUCIONAL AL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO                  | Existe un Sistema Nacional de Empleo orientado a atender al segmento joven de la población; se ha desarrollado información específica, confiable y disponible; los instrumentos regulatorios relacionados han sido actualizados y sirven como herramienta para los procesos de toma de decisiones para la implementación de la política nacional de Empleo, que incluirá el diálogo continuo con socios de la sociedad civil relevante. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes.*

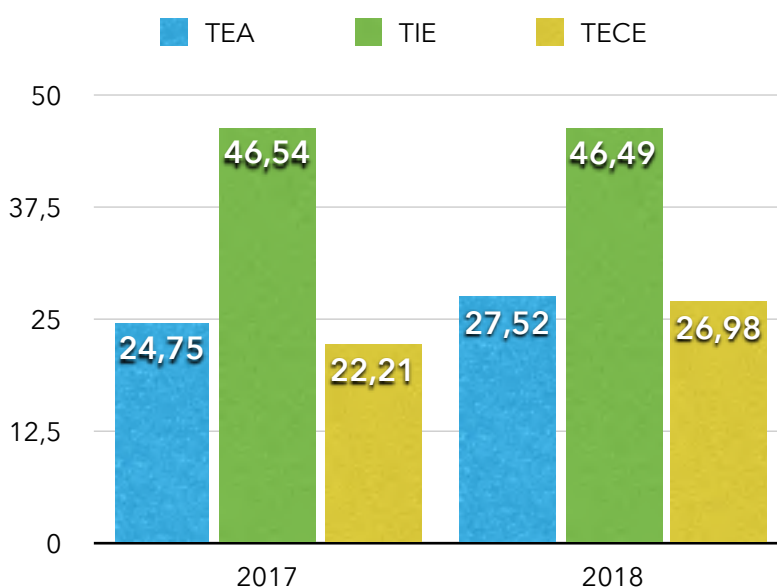
De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Rodríguez (2012) destaca que, en algunas ocasiones, **se comete el error de pensar que la única causa del desempleo juvenil son los elevados costos de la contratación**. No obstante, el autor sugiere seguir explorando mecanismos que permitan a los jóvenes tener una vida profesional sostenible, dentro de la institucionalidad existente y con los menores apoyos externos.

Chacon *et al.* (2015) señala dos puntos. El primero, que aún existe una falta de continuidad de las políticas después de los cambios de gobierno. El segundo, que se tiene que seguir potenciando un sistema de formación profesional que fomente el aprendizaje y la capacitación laboral de los jóvenes guatemaltecos. Moscoso (2009), en esta misma línea, apunta que es imprescindible apostar por la inversión en el capital humano, de cara a dotar a los jóvenes con mejores capacidades y habilidades que les permitan una exitosa inserción en el mundo laboral.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Guatemala del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 24,75% en 2017 y finalizó en un 27,52% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 46,54% a un 46,49% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se incrementó ligeramente de un 22,21% en 2017 a un 26,98% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Guatemala entre 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

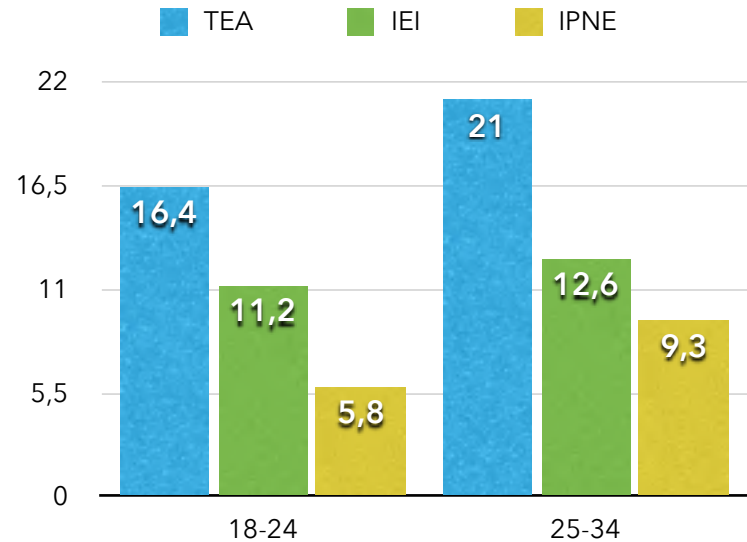
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Guatemala ha descendido en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que ha bajado cuatro puestos en un periodo de tres años. **Pasó del número 56 en 2016 a la posición 60 tanto en 2017 como en 2018.** Lo que coloca a Guatemala como el último país de Iberoamérica en este índice.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 16,4%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 11,2% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 5,8%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 21%, un IEI de 12,6% y un IPNE de 9,3% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Guatemala contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera que se aborda es la **Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento** mediante el **Decreto N° 20-2018**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene el objetivo de incentivar y fortalecer el emprendimiento en la sociedad guatemalteca. Tal y como

se aprecia en la *Tabla 5*, las principales medidas de esta ley buscan agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos o brindar tanto apoyos técnicos como financieros al emprendedor (Decreto N° 20-2018, 2018).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Guatemala entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 5. Medidas de la Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento

| MEDIDAS                                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SOCIEDADES DE EMPRENDIMIENTO                | Se establece una nueva figura jurídica, la de las sociedades de emprendimiento, donde se simplifican y agilizan los trámites burocráticos para la inscripción de las personas emprendedoras y permitir que estén en la economía formal. |
| UNIDAD DE FORTALECIMIENTO AL EMPRENDIMIENTO | Se crea la Unidad de Fortalecimiento al Emprendimiento. Ésta será responsable de atraer inversionistas que quieran apostar por los emprendedores guatemaltecos y promover tanto su competitividad como su calidad.                      |
| EL EMPRENDIMIENTO EN LA EDUCACIÓN           | Se impulsa el emprendimiento en la educación reglada a través de programas para promover esta temática en los niveles primario, secundario e, incluso, universitario.                                                                   |
| FORMACIÓN EN EMPRENDIMIENTO                 | Se crean los Centros de Formación para el Emprendimiento y el Día del Emprendimiento (16 de abril de cada año).                                                                                                                         |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento*.

La segunda medida que se presenta es la **Política para el Desarrollo de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas** (Ministerio de Economía, 2015). Esta iniciativa sigue vigente y persigue mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas guatemaltecas. Para realizar esto, la política busca diseñar los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar

todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional.

La tercera medida que se expone es la **Política Nacional de Juventud 2012-2020 (Acuerdo Gubernativo No 173-2012)**. Esta iniciativa, además de abordar aspectos de empleo juvenil, también presenta una serie de acciones para promover el emprendimiento. Dentro del área de Trabajo y Productividad, destaca la siguiente estrategia: **“Fomentar el emprendimiento mediante el impulso de proyectos productivos propios, el financiamiento de iniciativas viables y el apoyo a jóvenes emprendedores, dando un tratamiento específico a las juventudes rurales”**.

Siguiendo esta línea, la cuarta medida que se exhibe es la **Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021**. Esta iniciativa identifica los retos que tiene Guatemala con las empresas y con el contexto emprendedor. En el primer eje de la política, **Empresas Competitivas**, se encuentra la **Estrategia 2: Incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca** que dedica un apartado al Emprendimiento.

Tal y como se aprecia en la *Tabla 6*, esta Política establece varias acciones para promover que las personas guatemaltecas, incluidas los jóvenes, inicien sus singladuras empresariales y sean una fuente de productividad para el país. Además, dentro de esta misma iniciativa, también se establece el concurso **Reconocimiento Empresa Inclusiva** para “visibilizar y promover las iniciativas del sector privado a favor de la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad”.

*Tabla 6. Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021*

| <b>ACCIONES EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Delegar en el Viceministerio de la Pequeña y Mediana Empresa el desarrollo de los planes estratégicos orientados a promover la empresarialidad altamente productiva.                                                                                                                                                                                      |
| Generar información de inteligencia de mercados que pueda ser útil a empresarios locales y a inversionistas extranjeros. Dicha información no sólo deberá estar diseñada para grandes inversiones, sino también debiera reconocer las oportunidades para empresarios pequeños que pudieran integrarse a cadenas productivas.                              |
| Identificar, fortalecer y acompañar sectores productivos que incentiven la innovación y adopción de tecnología. Ello pasará por la identificación de necesidades específicas que puedan requerir coordinación del sector público, a cambio de un impacto social amplio.                                                                                   |
| Apoyar la creación de instancias público privadas regionales que aglomeren universidades, empresas de asesoría empresarial, formuladores de política, funcionarios públicos, autoridades locales y empresarios locales con el objeto de compartir información, diseminar buenas prácticas empresariales e influir en la política relativa a los negocios. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Dini y Stumpo (2018), apuestan por las siguientes estrategias. La

primera es **diseñar mecanismos que permitan a las personas formalizar sus emprendimientos y afrontar los problemas de supervivencia**. La segunda es potenciar una financiación inclusiva y establecer plataformas para que los emprendedores puedan exportar sus productos o servicios. La tercera, por último, es articular todas las medidas y apoyos al emprendimiento en una sola acción y, al mismo tiempo, desarrollar una gestión del conocimiento en esta materia.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social de Guatemala está instrumentalizado por el **Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)**<sup>1</sup> de conformidad con el **Decreto Número 295: "Ley Orgánica del IGSS"**. En tal sentido, el país centroamericano tiene mayoritariamente un **sistema contributivo**. De esta manera, todos los ciudadanos que sean parte activa de la economía formal tienen garantizada su afiliación a la seguridad social. Al mismo tiempo, también están obligados a aportar una cuota en base a sus ingresos para el mantenimiento de este sistema.

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), por otra parte, describe que, actualmente, el IGSS administra **dos programas de protección**. El primero está dedicado a la **Invalidez, la Vejez y Sobrevivencia (IVS)**. El segundo está centrado en la **Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA)**. De esta manera, el sistema guatemalteco ofrece protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: (a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; (b) Maternidad; (c) Enfermedades generales; (d) Invalidez; (e) Orfandad; (f) Viudedad; (g) Vejez; y (h) Muerte (gastos de entierro).

Así mismo, el BISSI (OISS, 2018) también detalla que la acción protectora en Guatemala está conformada por los siguientes componentes: (a) **Programa de protección relativo a Accidentes en General**; (b) **Programa de protección relativo a Enfermedad y Maternidad**; y (c) **Programa de protección relativo a Invalidez, Vejez y Sobrevivientes**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 7*, en los tres programas anteriores se ofrecen una serie de servicios y prestaciones para salvaguardar la integridad física y económica de los ciudadanos guatemaltecos.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población guatemalteca ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 19,28% en 2011 a un 19,54% en 2017. También se observa un ligero aumento en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud guatemalteca se encontró un 17,37% en 2011 y un 16,98% en 2017 (véase *Gráfica 5*).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Guatemala contempla las siguientes legislaciones en materia de seguridad social. La primera que se aborda es **Bono Social** (antes conocido como Mi Bono Seguro) mediante el **Acuerdo Ministerial No. DS 47 2015**. Esta iniciativa sigue vigente y es un **programa de transferencias monetarias condicionadas que busca mejorar el estado de salud y nutrición de aquellas familias que viven en condiciones de pobreza**.

---

<sup>1</sup> El IGSS es una Institución autónoma, de derecho público de personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un Régimen Nacional, Unitario y Obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima" (Cap. 1º, Art. 1º). Un Régimen Nacional, Unitario y Obligatorio, esto significa que debe cubrir todo el territorio de la República, debe ser único para evitar la duplicación de esfuerzos y de cargas tributarias; los patronos y trabajadores de acuerdo con la Ley, deben de estar inscritos como contribuyentes, no pueden evadir esta obligación, pues ello significaría incurrir en la falta de previsión social.

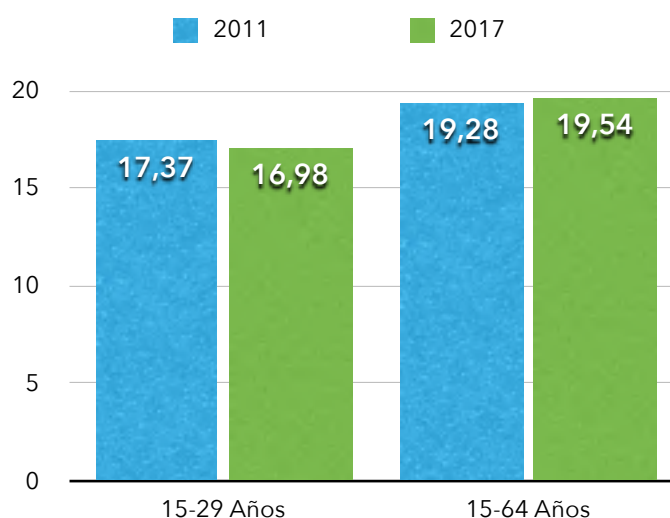


Tabla 7. Acciones Protectoras del Sistema de Seguridad Social de Guatemala

| ACCIONES                                                                   | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROGRAMA DE PROTECCIÓN RELATIVO A ACCIDENTES EN GENERAL</b>             | Este programa otorga prestaciones en servicios a los afiliados y a sus beneficiarios (esposa o compañera e hijos menores de 5 años de edad), como la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo; asistencia médico- quirúrgica, general y especializada; asistencia odontológica, asistencia farmacéutica; exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios; rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos; trabajo social; transporte; hospedaje y alimentación.                                                                                |
| <b>PROGRAMA DE PROTECCIÓN RELATIVO A ENFERMEDAD Y MATERNIDAD</b>           | Otorga prestaciones en servicios como: promoción de la salud y prevención específica de enfermedad; asistencia médico-quirúrgica, general y especializada; hospitalización; asistencia odontológica; exámenes radio- lógicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios; trabajo social; ayuda de lactancia; canastilla maternal y transporte.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>PROGRAMA DE PROTECCIÓN RELATIVO A INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVIENTES</b> | Para la pensión de invalidez se precisan las siguientes contribuciones: 36 meses en los 6 años anteriores, si el afiliado tiene menos de 45 años de edad; 60 meses, en los 9 años anteriores, si el afiliado tiene entre 45 y 55 años de edad; y 120 meses, si el afiliado es mayor de 55 años de edad. La pensión por vejez se otorga al trabajador afiliado que cumple los 60 años de edad y acredita 180 meses de contribuciones. La pensión en favor de sobrevivientes se otorga a la viuda, huérfanos menores de 18 años o mayores con discapacidad y a los padres del trabajador fallecido. |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tal y como se aprecia en la *Tabla 8*, el programa Bono Social se divide en cinco modalidades: **Bono de Salud, Bono de Educación, Bono de Salud y Educación, Bono por Discapacidad y Bono por Estado de Calamidad Pública**. De esta manera, estas iniciativas no sólo buscan fomentar el estado de salud y nutrición, sino también que las madres usuarias del programa sean agentes de cambio y tengan un papel fundamental para el funcionamiento de sus familias y comunitarias.

Tabla 8. Modalidades de Mi Bono Seguro

| ACCIONES                                    | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BONO DE SALUD</b>                        | Se otorga a familias que cumplan con la corresponsabilidad de cuidado de la salud de sus integrantes. Tener hijos en edades de 0 a menores de 6 años, asistir a centros de salud y llevar controles médicos de sus hijos, llevar control de la madre en estado de gestación o lactancia.       |
| <b>BONO DE EDUCACIÓN</b>                    | Se otorga a familias que cumplan con la corresponsabilidad de permanencia escolar de sus integrantes. Tener hijos en edades de 6 a menores de 15 años, llevar a los niños a la escuela y evitar las ausencias, cumplir con el 90% de asistencia en los niveles de preprimaria y primaria.      |
| <b>BONO DE SALUD Y EDUCACIÓN</b>            | Tener hijos en edades de 0 a menores de 6 años, tener hijos en edades de 6 a menores de 15 años, cumplir con las corresponsabilidades en Salud y Educación, todos los hijos del grupo familiar deben cumplir las corresponsabilidades, no basta con que solo cumpla uno de cada rango de edad. |
| <b>BONO POR DISCAPACIDAD</b>                | Transferencia monetaria condicionada de USD\$18, que se otorga en forma periódica, a las familias que cuentan con niños(as) de 0 a menores de 15 años con discapacidad física, psíquica y/o sensorial.                                                                                         |
| <b>BONO POR ESTADO DE CALAMIDAD PÚBLICA</b> | Identifica a aquellos bonos de salud, educación o discapacidad que se otorgan a los usuarios del programa, que viven en lugares que son declarados bajo alguno de los Estados de Excepción, por el Presidente de la República por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros.            |

Fuente: Elaboración propia a partir de Mi Bono Seguro.

La segunda medida que se presenta es el **Aporte Económico del Adulto Mayor** mediante el **Decreto No. 85-2005**. Esta iniciativa sigue vigente y busca proteger a la población mayor o con discapacidad que carece de recursos económicos y que se queda **sin el derecho a otro tipo de pensiones**. Al mismo tiempo, este programa de transferencias monetarias condicionadas también ofrece **atención médica tanto preventiva como curativa**, bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Los beneficiarios reciben una aportación económica mensual, ya sea en efectivo o a través de los Bancos del Estado.

La tercera medida que se presenta es la **Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021**. Esta iniciativa tiene, en su sección **Guatemaltecos empleables y productivos**, una línea de actuación específica en materia de seguridad social: **Mejorar el sistema de previsión social** (véase Tabla 9). Además, las propias medidas en materia de empleo buscan que las personas jóvenes tengan acceso a un empleo decente. Lo que significa que tendrían cobertura por parte del Sistema de Seguridad Social de Guatemala.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. En primer lugar, Mesa-Lago (2008) insta a buscar **fórmulas para que la seguridad social se adapte a la fuerza laboral** de cada país, expandiendo la cobertura especialmente a los trabajadores informales y rurales. Poteraj (2017), en segunda instancia, pone de manifiesto que **es indispensable que la seguridad social de cobertura a un alto porcentaje importante de la población** y que el costo fiscal sea relativamente bajo y sostenible en el tiempo.

Tabla 9. Características de Mejorar el sistema de previsión social

| LÍNEA DE ACTUACIÓN                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEJORAR EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL | Debe trabajarse alrededor de dos ejes. Por un lado, hacer cumplir a los empresarios su responsabilidad de inscribir a sus trabajadores en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Por otro, es necesario realizar reformas al funcionamiento del sistema previsional. Entre los elementos que se prestará atención, están: a) mayor flexibilidad para que un mayor número de trabajadores puedan beneficiarse; b) mejorar su sostenibilidad financiera; y, c) mejorar la administración de los fondos previsionales. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021.

Finalmente, Oliveri (2016) pone de manifiesto que **las legislaciones en esta materia tienen que estar enmarcadas en las realidades específicas que vive el país y sus ciudadanos**. Al mismo tiempo, hace dos observaciones más. Primero, que la seguridad social debe de garantizar un nivel mínimo de subsistencia. Segundo, que es imprescindible que, además de la puesta en marcha de legislaciones y políticas en seguridad social, éstas últimas también **estén articuladas con políticas de empleo, educación** (capacitación profesional a lo largo de la vida) **y salud** (sistema de cuidados).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Chacón, Isidora, Luis Linares y Alicia Naranjo. (2015). *Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México*. Montevideo: ETD y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Decreto N° 20-2018. El Congreso de la República de Guatemala, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2 de octubre de 2018.

Dini, Marco y Giovanni Stumpo (coords.). (2018). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

EEAS: European External Action Service. (2018). Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (Empleo Juvenil). En: <https://bit.ly/2IkOfCM>

Fiszbein, Ariel, Belén Cumsille y Simón Cueva. (2016). *La capacitación laboral en América Latina*. Washington, DC: Diálogo Interamericano y la red Laureate International Universities.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gobierno de Guatemala. (2011). *Política Nacional de Empleo: Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021*. Guatemala: Gobierno de Guatemala

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Lemus, Leslie. (2018). "Guatemala: repensando el vínculo entre juventud y violencia en la posguerra." *LiminaR* 16(2): 45-59.

Mesa-Lago, Carmelo. (2008). "Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la Seguridad Social." *América Latina Hoy* 48: 67-81.

Ministerio de Economía. (2015). *Política Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Creando Más y Mejores Oportunidades*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Economía.

Moscoso, Víctor. (2009). "Capital humano juvenil en Centroamérica". En García Marirrodiga, R. *Educación, juventud y empleo. La alternancia, una alternativa para la educación y el desarrollo en América Latina*. Pp. 67-80. Guatemala: Serviprensa.

Oliveri, María Laura. (2016). "Pensiones sociales y pobreza en América Latina." *Apuntes* 43(78): 121-157.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Poteraj, Jarosław. (2017). "The Pension system in Guatemala." *Polish Journal of Applied Sciences* 3(3): 118-123.

Rodríguez, Ernesto. (2012). *Trabajo decente, seguridad ciudadana y desarrollo: bases conceptuales para un estado del conocimiento con énfasis en jóvenes de Centroamérica y Panamá*. San José: Organización Internacional del Trabajo.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Consejo Nacional de la Juventud. (2012). *Política Nacional de Juventud 2012-2020*. Guatemala: SEGEPLAN y CONJUVE

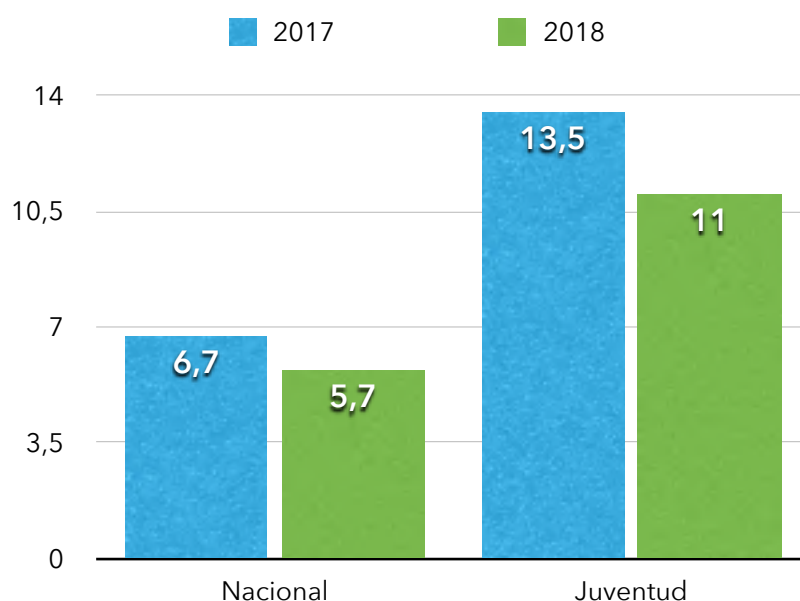
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### HONDURAS

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Honduras tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 6,7%. Una cifra que aumenta al 13,5% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 5,7% a nivel nacional y un 11% entre la juventud (véase Gráfica 1).

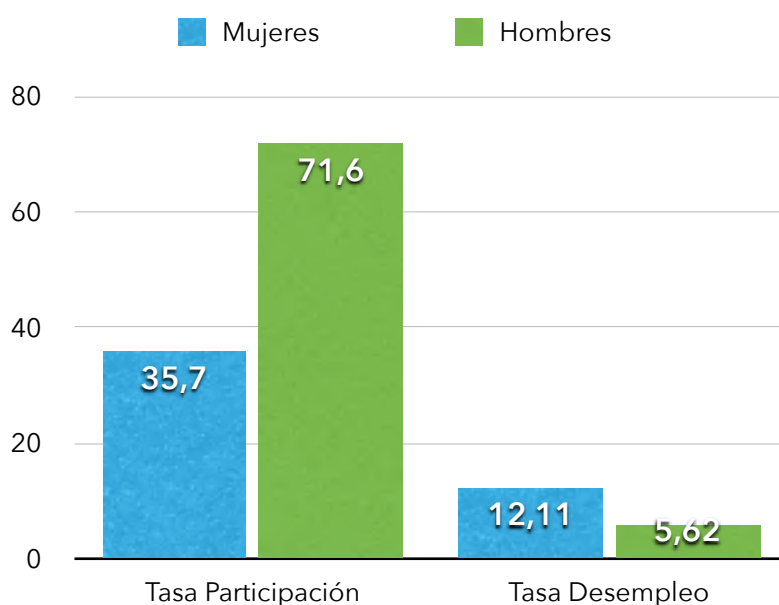
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Honduras. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 35,7% y 71,6% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 12,11% en mujeres y 5,62% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Honduras en materia de empleo. Ortiz (2018), en primera instancia, pone de manifiesto que la juventud de este país centroamericano se encuentra en una **constante lucha por alcanzar condiciones de trabajo dignas y decentes**. Esto es debido a que las oportunidades de empleo son escasas y se exigen grandes requisitos para ingresar al mercado laboral. Flores (2017), por otra parte, destaca que **la juventud hondureña está expuesta y es vulnerable al desempleo**. Una situación que provoca que los jóvenes tarden más tiempo en salir del paro, tengan ingresos más bajos y disminuyan sus oportunidades de ingresar al mercado laboral. En esta misma línea, finalmente, Figueroa (2012) señala que **los jóvenes son más propensos a tener largas jornadas laborales y obtener remuneraciones más bajas**.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales medidas legislativas para promover el empleo juvenil en Honduras. La primera que se aborda es **Con Chamba Vivís Mejor** mediante el **Decreto ejecutivo PCM-04-2014**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene como objetivo principal generar empleo, forjar competencias laborales y desarrollar competencias entre la juventud hondureña. Los participantes del programa deberán ser registrados en el Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH).

Para conseguir los objetivos propuestos, el programa Con Chamba Vivís Mejor contempla cuatro componentes diferenciadas: **Con chamba vivís mejor, Chamba comunitaria, Chambita y Chamba Joven**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, estas acciones están encaminadas a favorecer la inserción laboral de las personas en situación de desempleo de acuerdo a sus características y a través de diversas modalidades (Decreto ejecutivo PCM-04-2014, 2014).

Tabla 1. Componentes del Programa Con Chamba Vivís Mejor<sup>1</sup>

| COMPONENTES                   | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CON CHAMBA VIVÍS MEJOR</b> | Se insertará a las personas desempleadas a oportunidades de empleo formal. El programa proporciona a las empresas participantes un incentivo de la mitad del salario mínimo durante tres meses, cada uno por un monto de USD 152 por cada nuevo empleado contratado, que incluyen los 2 meses de subsidio por la capacitación y 1 mes adicional como incentivo por la continuidad laboral.                                                                                                                      |
| <b>CHAMBA COMUNITARIA</b>     | Tiene como objetivo proporcionar apoyo a las personas en situación de desempleo y que no hayan tenido acceso a una oportunidad de empleo formal, mediante la ejecución de proyectos de obras menores sociales, de conservación forestal o de mejora agrícola, desarrollados a favor de sus comunidades, con el fin de propiciar su crecimiento económico y social, a través de la generación de empleo. La duración de los proyectos es de tres meses y pueden extenderse por una única vez.                    |
| <b>CHAMBITA</b>               | Tiene como objetivo proporcionar apoyo a las personas en situación de desempleo, mejorando sus capacidades y competencias para lograr una inserción efectiva al mercado laboral o fomentando el emprendedurismo. Con el fin de mejorar el acceso a oportunidades productivas y las condiciones de empleabilidad, los participantes pueden acceder a orientación y asesoría laboral, formación profesional, certificación de competencias laborales, capacitación técnica, pasantías profesionales, entre otros. |
| <b>CHAMBA JOVEN</b>           | Se brindará un incentivo económico a jóvenes egresados de secundaria completa o egresados con título universitario, por un período de hasta cinco meses, en jornadas de cuatro horas diarias de trabajo dentro de la empresa o unidades productivas, complementadas con módulos de formación profesional o técnica bajo el concepto de formación dual.                                                                                                                                                          |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Con Chamba Vivís Mejor.

La segunda medida que se presenta es el **Programa ProJoven**. Esta iniciativa sigue vigente y está dirigida a las personas de entre 16 y 30 años, en situaciones de riesgo de exclusión social que viven en barrios marginales y conflictivos, especialmente de las grandes ciudades del país centroamericano. Su objetivo es **facilitar la inserción laboral, el autoempleo y la generación de ingresos para jóvenes en riesgo de exclusión social** (CEPAL, 2019).

Para conseguir lo anterior, el programa realiza las siguientes acciones. Primero, mejorar la calidad y cobertura de los **Talleres Populares**. Esta formación la coordina el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) a través de operadores locales de la sociedad civil. Segundo, llevar a acabo una **Articulación Sectorial** para adecuar la formación a la demanda de sectores dinámicos como son la construcción y el turismo a través de Centros de Formación especializados (véase *Tabla 2*).

La tercera medida que se expone es el **Plan Nacional de Empleo Juvenil 2011-2013** mediante el **Decreto ejecutivo 230-2010** (STSS, 2011). Esta iniciativa tuvo por objeto **generar condiciones de empleo decente, disminuir los altos índices de desempleo juvenil** y fortalecer la capacidad

<sup>1</sup> La cifra en USD que se describe en la *Tabla 1* es la que aparece actualmente, a mayo de 2019, en la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (<https://plataformacelac.org/programa/1213#>).



de las instituciones públicas vinculadas al ámbito de la juventud y el trabajo. El grupo objetivo de esta política fueron las personas jóvenes de entre 15 y 30 años. Además, tal y como se aprecia en la *Tabla 3*, se diseñaron dos ejes estratégicos para conseguir las metas planteadas: (1) **Fortalecimiento, Incidencia y Diálogo Social**; y (2) **Educación técnica, desarrollo tecnológico y comunicación para la empleabilidad**.

*Tabla 2. Acciones del Programa ProJoven*

| ACCIONES               | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TALLERES POPULARES     | Su objetivo específico es mejorar la calidad y la cobertura de la oferta y la vinculación con el mercado laboral y otros esfuerzos similares dirigida a hombres y mujeres jóvenes en situación de riesgo. Se prevé facilitar una formación integral que incluye aspectos técnicos, formación humana, emprendimiento, etc., vinculada a la demanda laboral. |
| ARTICULACIÓN SECTORIAL | Su objetivo específico es incrementar la pertinencia de la oferta formativa mejorando la vinculación con el mercado laboral y coordinando con los sectores de Turismo y Construcción.                                                                                                                                                                      |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa ProJoven.*

*Tabla 3. Ejes Estratégicos del Plan Nacional de Empleo Juvenil*

| EJES ESTRATÉGICOS                                                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FORTALECIMIENTO, INCIDENCIA Y DIÁLOGO SOCIAL                                   | Promover la construcción o fortalecimiento de espacios de diálogo y participación, para que los y las jóvenes expresen sus demandas y aspiraciones referidas al empleo y emprendedurismo proponiendo alternativas, acuerdos concertados y opciones concretas y viables que incidan en los procesos de planificación nacional, regional y local, gestionando recursos para su ejecución con enfoque de desarrollo humano, equidad de género e inclusión social y responsabilidad social empresarial. |
|                                                                                | Armonizar los mandatos, acciones y recursos de los actores gubernamentales, empresariales y laborales para generar condiciones que faciliten la capitalización de la capacidad innovadora de la juventud meta en la creación de más y mejores opciones de empleo y autoempleo.                                                                                                                                                                                                                      |
| EDUCACIÓN TÉCNICA, DESARROLLO TECNOLÓGICO Y COMUNICACIÓN PARA LA EMPLEABILIDAD | Fortalecer la Educación Técnica y Profesional para la empleabilidad orientada al desarrollo de competencias y con respuesta a la demanda del mercado laboral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                | Favorecer la empleabilidad de jóvenes mediante su acceso a formación técnica y profesional pertinente al mercado laboral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                | Facilitar la empleabilidad y el acceso a información sobre oportunidades de capacitación, empleo, servicios financieros y no financieros y derechos laborales haciendo uso de la tecnología como herramienta de desarrollo.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                | Promover propuestas de reforma legal para favorecer la incorporación del joven a un empleo digno vinculado con la formación en el marco de la oferta y demanda existente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Empleo Juvenil.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Miranda y Alfredo (2018), en primera instancia, señalan que es necesario **apostar por fórmulas que creen empleos de alta productividad**. Además, invita a que las medidas que se diseñen salgan del concepto de empleabilidad entendido únicamente

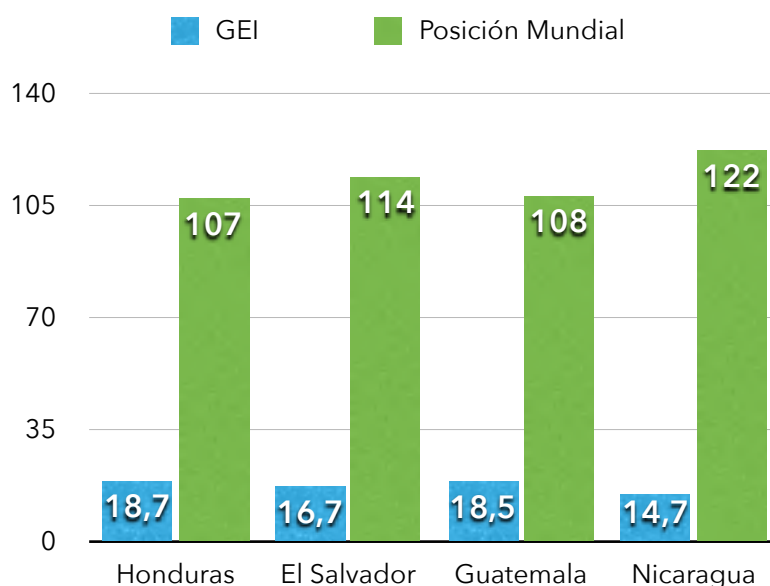
como las capacidades y competencias individuales. Zepeda *et al.* (2015), por otra parte, descubren que las personas que tienen un mayor nivel de educación son menos propensas a emplearse en un trabajo informal o subemplearse. Por lo que apuestan por las **intervenciones que fomenten la educación y la capacitación profesional** de los jóvenes hondureños. Pineda-Talavera (2019), finalmente, pone de manifiesto que ha habido una desregulación en el mercado laboral y en las formas de contratación. Lo que, desde su opinión, ha fomentado la precariedad laboral. En tal sentido, sugiere que el Estado vuelva a **asumir el papel de regulador laboral** para igualar la relación entre el capital y el trabajo.

## 2. EMPRENDIMIENTO

A comparación de otros países iberoamericanos, no se encuentran datos del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) para analizar la dinámica emprendedora en Honduras. Esta misma situación se encuentra para el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem). Lo que imposibilita que se pueda describir el contexto emprendedor de este país centroamericano a través de ambos índices.

Debido a lo anterior, se recurre al **Global Entrepreneurship Index** (GEDI, 2019). En este sentido, **Honduras tiene una puntuación de 18,7 que lo sitúa en el lugar 107 a nivel mundial**. Para poder tener un panorama más global, en la *Gráfica 3* se aprecia como este país centroamericano es el mejor ubicado entre sus países vecinos, como Guatemala (108), El Salvador (114) y Nicaragua (122).

*Gráfica 3. Posición Mundial en el Global Entrepreneurship Index de Honduras*



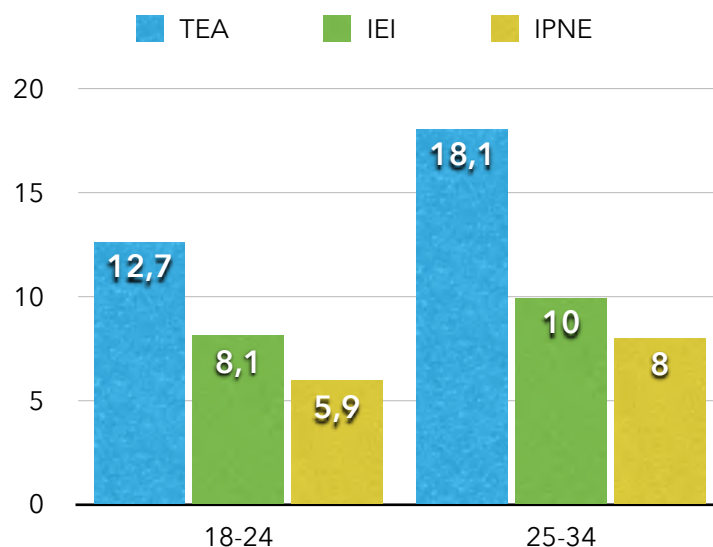
*Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Index.*

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 13,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 8,1% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 5,9%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 18,1%, un IEI de 10% y un IPNE de 8% (véase *Gráfica 4*).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Honduras contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la **Ley de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa** mediante el **Decreto N° 135-2008** de 2012. Aunque esta iniciativa ya no está en vigor, permitió impulsar el crecimiento productivo de las Mipyme hondureñas. Para conseguir lo anterior, la Ley estableció las siguientes medidas: (a) **Exoneración de impuestos;**

(b) **Exención de tasas no tributarias**; (c) **El no pago de las tasas registrales**; (d) **Acceso a otros beneficios**; y (e) **Registro de exonerados** (véase Tabla 4). Además, también contempló que las personas beneficiarias tuvieran **acceso a créditos para la constitución de empresas** que generaran hasta 50 empleos (Decreto N° 135-2008, 2012).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Honduras entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 4. Medidas de la Ley de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa

| MEDIDAS                                    | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EXONERACIÓN DE IMPUESTOS</b>            | Las Mipymes estarán exentas del impuesto personal y del impuesto sobre industrias, comercios y servicios de las corporaciones municipales. También del pago del ISR por cinco años.                                                |
| <b>EXENCIÓN DE TASAS NO TRIBUTARIAS</b>    | No pagarán sobre tasas y derechos, por los permisos de operación, construcción, autorizaciones y licencias ambientales. Tampoco el cargo por registro de cualquier tipo que se tramite ante el gobierno central y municipalidades. |
| <b>EL NO PAGO DE LAS TASAS REGISTRALES</b> | Todo acto de constitución de la empresa, tasas municipales, cobro por cargos para la emisión de actos administrativos, licencias para su operación, no está sujeto a cobros.                                                       |
| <b>ACCESO A OTROS BENEFICIOS</b>           | Las micro y pequeñas empresas en operación también pueden acceder a los beneficios de la nueva ley, previo cumplimiento de algunos requisitos.                                                                                     |
| <b>REGISTRO DE EXONERADOS</b>              | Este es otro de los requisitos que deben cumplir las Mipymes nuevas y en operación que se acojan a los beneficios de la nueva ley para apoyar las unidades productivas que generen hasta 50 empleos en el país.                    |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa.

La segunda medida que se expone es el **Plan Nacional de Empleo Juvenil 2011-2013** mediante el **Decreto ejecutivo 230-2010** (STSS, 2011). Esta iniciativa tuvo el objetivo general de disminuir los altos índices de desempleo entre las personas de 15 a 30 años de edad. Para conseguir lo anterior, se estableció el eje **Fomento al Emprendedurismo y al Desarrollo Empresarial Juvenil**. Las estrategias dentro de este eje fueron: (a) **Crear condiciones y**

**desarrollar capacidades para promover el emprendimiento;** (b) **Acceso a servicios financieros** para la puesta en marcha de negocios; y (c) **Asistencia técnica para la sostenibilidad** de la empresa.

La tercera medida que se presenta es el **Sistema de Aprendizaje para el Emprendimiento y la Empleabilidad** (SAEE). Esta iniciativa tuvo por objeto facilitar a las personas jóvenes el acceso a una **formación especializada en emprendimiento** y aumentar sus competencias en esta materia. La iniciativa como la capacitación es coordinada por el **Centro Nacional para la Educación y el Trabajo** (CENET) de la Secretaría de Educación de Honduras. Para conseguir su objetivo, la formación se centra en el diseño, análisis y ajuste de planes de negocio, asistencia técnica, asesoría de seguimiento y gestión financiera (GIZ, 2013).

La cuarta medida que se exhibe es **Tu Banca Joven** en el marco del **Programa Presidencial Crédito Solidario**. Esta iniciativa sigue vigente y **permite que las personas que quieran emprender puedan tener acceso a créditos con una tasa de interés baja**. El grupo objetivo está centrado únicamente en personas de entre 18 y 30 años pertenecientes a universidades públicas o privadas y colegios técnicos.

La quinta y última medida que se aborda es el programa **Honduras StartUp** en el marco del **Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología y la Innovación**. Esta iniciativa sigue vigente y busca fomentar las competencias productivas y emprendedoras de la juventud hondureña. Para conseguir lo anterior, se brindan capacitaciones, asesorías técnicas y capital semilla a los mejores proyectos. Así mismo, cabe mencionar que **este programa se centra en ideas de negocio innovadoras**: (a) Desarrollo de Software; (c) Desarrollo de Aplicaciones Móviles; (c) Desarrollo de VideoJuegos; (d) Automatización y Robótica; y (e) Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Ochoa (2009), en primera instancia, pone énfasis en **fomentar los programas de capacitación humana y técnica** de los jóvenes hondureños en relación al autodesarrollo personal, el emprendedurismo y la empresarialidad. Al mismo tiempo, el autor insta a **diseñar una política económica que integre lo social con lo económico** y que en esa medida favorezca efectivamente la creación de emprendimientos formales.

La Mesa Nacional de Emprendimiento (2015), por otra parte, propone **intensificar el fomento de la cultura emprendedora y la coordinación entre los actores clave en la materia**. Meza *et al.* (2017), finalmente, ponen de manifiesto dos situaciones. Primero, que es necesario **conocer más a fondo la composición de los jóvenes emprendedores** (presentes y futuros) en el país, de cara a tener información que permita adecuar las intervenciones a las necesidades de los beneficiarios. Segundo, **buscar fórmulas para que los emprendimientos se formalicen** y mejorar las condiciones empresariales en las cuales se desenvuelven los jóvenes emprendedores.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El 19 de diciembre de 1957, la Asamblea Nacional Constituyente promulgó el **Decreto No. 21** que estableció la **obligación del Estado de garantizar a los trabajadores del país medios de subsistencia** como derecho real y delegar la responsabilidad de administrar los servicios correspondientes. Al mismo tiempo, es menester hacer mención al **Decreto 56-2015** que pone en marcha la **Ley Marco de Protección Social** (LMPS). Esta iniciativa creó un marco legal para la generación de políticas públicas en materia de protección social. Su objetivo, que los ciudadanos hondureños (o extranjeros residentes en Honduras) alcancen, de forma progresiva y sostenible financieramente, una cobertura de seguridad social digna.

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que la estructura del Sistema de Seguridad Social hondureño está integrado por las siguientes áreas: (1) **Régimen del Piso de Protección Social**; (2) **Régimen del Seguro de Previsión Social**; (3) **Régimen del Seguro de Atención de la Salud**; (4) **Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales**; y (5) **Régimen del Seguro de Cobertura Laboral** (véase *Tabla 5*).

Además de los regímenes anteriores, el BISSI (OISS, 2018) menciona que el sistema hondureño también contempla ciertas características en las **Prestaciones por enfermedades no profesionales**, en las **Prestaciones por maternidad** y en las **Prestaciones por riesgos profesionales**. En el caso de la primera, las personas tendrán derecho a asistencia médica, quirúrgica general, especializada, hospitalaria, farmacéutica y dental. En el caso de la segunda, se recibirá atención médica prenatal, natal y postnatal. En la tercera, por último, se contará con asistencia médica quirúrgica, hospitalaria y dental necesaria, aparatos de prótesis y ortopedia, medicamentos y los demás auxilios terapéuticos que requiera el estado del beneficiario.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población hondureña ha aumentado ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 16,74% en 2011 a un 18,97% en 2016. También se observa un ligero aumento en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud hondureña se encuentra un 14,34% en 2011 y un 15,21% en 2016 (véase *Gráfica 5*).

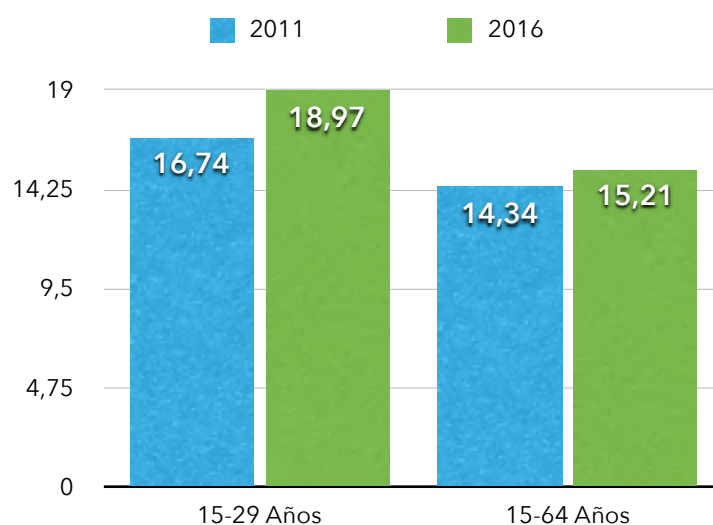
A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Honduras. La primera medida que se presenta es el **Programa de Asignación Familiar** (PRAF) en el marco del **Decreto Ley No.127-91** y el **Acuerdo Ejecutivo N0. 135-92**. Esta iniciativa de transferencia condicionada finalizó en el año 2009 y buscó dar una **provisión social a personas en situación de extrema pobreza**. Para conseguir lo anterior, se diseñaron las siguientes líneas de actuación: (a) Bono materno infantil; (b) Bono escolar de primero a sexto grado; (c) Bono tercera edad; (d) Bono mano amiga; (e) Bolsón escolar; (f) Bono DI-mujer (Desarrollo integral de la mujer); y (g) **Bono juvenil urbano rural** (Desarrollo integral de la familia) (véase *Tabla 6*).

Tabla 5. Regímenes del Sistema de Seguridad Social Hondureño

| REGÍMENES                                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RÉGIMEN DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>       | Un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales monetarias y/o en especies, como plataforma progresiva para el desarrollo social solidario e incluyente, a fin de garantizar el acceso a prestaciones y servicios esenciales y a la seguridad de oportunidades e ingresos mínimos.                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                    | El suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales, tales como: salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda social, recreación, generación de empleo e inclusión financiera y otros, de acuerdo con las necesidades de prioridad nacional.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>RÉGIMEN DEL SEGURO DE PREVISIÓN SOCIAL</b>      | Es un plan de carácter contributivo, cuyo objetivo es proporcionar coberturas de acuerdo al esfuerzo de contribución, ante las contingencias derivadas de la Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), para todos sus afiliados y sus dependientes, basado en la distribución actuarial y solidaria de los riesgos, según lo que establezca la Ley del Seguro Social y demás normativa legal aplicable, siendo el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) quien presta y administra los beneficios de dicho pilar.                            |
|                                                    | Está constituido por el conjunto de prestaciones y servicios que en materia previsional, deben ser contratadas por los empleadores(as) y/o trabajadores(as), a través de la Capitalización Individual en Cuentas, de forma obligatoria y complementaria a los demás pilares y voluntariamente en lo que exceda al porcentaje que disponga la Ley, así como por aquellas coberturas que administren instituciones especializadas por delegación de los diferentes regímenes de aseguramiento, a fin de garantizar los objetivos de esta Ley. |
| <b>RÉGIMEN DEL SEGURO DE ATENCIÓN DE LA SALUD</b>  | Pilar contributivo: Tienen derecho a recibir el Conjunto Garantizado de Prestaciones y Servicios de Salud, todos los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles y aquellos extranjeros(as) que estén de tránsito en el territorio nacional o haciendo turismo, que tengan capacidad de contribuir por sí o a través de terceros al régimen contributivo de aseguramiento en salud.                                                                                                                                                          |
|                                                    | Pilar subsidiado: Tienen derecho a recibir el Conjunto Garantizado de Prestaciones y Servicios de Salud, todos los hondureños(as) y extranjeros(as) elegibles que tengan limitaciones económicas para contribuir por sí o a través de terceros, al Régimen Contributivo de Aseguramiento en Salud.                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>RÉGIMEN DEL SEGURO DE RIESGOS PROFESIONALES</b> | El Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales, tiene el propósito de proteger integralmente al (la) trabajador(a) ante la ocurrencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la reparación del daño económico que pudiere causarle a él (ella) y a sus familiares, conforme lo que disponga la Ley del Seguro Social, el Código de Trabajo, sus Reglamentos y demás normativa aplicable.                                                                                                                                   |
| <b>RÉGIMEN DEL SEGURO DE COBERTURA LABORAL</b>     | El Régimen del Seguro de Cobertura Laboral, tiene como objeto propiciar el pago efectivo y obligatorio del auxilio por cesantía que se deriva del Código del Trabajo, la creación de la compensación por antigüedad laboral y otros servicios que puedan generarse al (la) trabajador(a), derivados de la constitución efectiva de una reserva laboral establecida a su nombre.                                                                                                                                                             |

Fuente: Elaboración propia con datos del BISSI (OISS, 2018).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 6. Características de las Prestaciones del Programa de Asignación Familiar

| BONO                                                   | BENEFICIARIOS                                                                                               | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BONO MATERNO INFANTIL</b>                           | Hijos/as menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición; y Mujeres embarazadas/dando lactancia | Asistencia a centros de salud para controles. Transferencia según composición familiar (número de integrantes elegibles).                                                                                                                                                                                             |
| <b>BONO ESCOLAR DE PRIMERO A SEXTO GRADO</b>           | Hijos/as entre 6 y 14 años cursando hasta 6to grado en escuelas públicas                                    | Matrícula y asistencia a centros educacionales. Una transferencia por familia.                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>BONO TERCERA EDAD</b>                               | Adultos mayores de 65 años                                                                                  | Entrega/retiro de efectivo para las personas beneficiarias.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>BONO MANO AMIGA</b>                                 | Jóvenes que viven en zonas de alto riesgo social y adultos que trabajan en los basurales municipales        | Se entregan una dotación económica durante 2 días a la semana durante 6 meses.                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>BOLSÓN ESCOLAR</b>                                  | Niños/as que estudian hasta tercer grado en escuelas públicas                                               | Está provisto de: un cuaderno de dibujo, un cuaderno de caligrafía, un cuaderno único, dos cuadernos para tareas, dos lápices tinta negra, dos lápices tinta rojo, dos lápices grafito, una caja de lápices de colores, un borrador, una regla, un sacapuntas y una mochila.                                          |
| <b>BONO DI-MUJER (DESARROLLO INTEGRAL DE LA MUJER)</b> | Mujeres jefas de familia en situación de pobreza                                                            | Se combinan con acciones encaminadas al desarrollo de la capacidad productiva de las mujeres Jefes de Familia en situación de pobreza. Se ejecutan actividades de preinversión, capacitación social y productiva, formación de microempresarias, capacitación en organización y administración de tiendas de consumo. |
| <b>BONO JUVENIL URBANO RURAL</b>                       | Jóvenes entre 14 y 24 años desempleados                                                                     | Transferencia monetaria implementada como un programa de Compensación Social para satisfacer necesidades de formación y capacitación de jóvenes en riesgo social, para mejorar su capital humano.                                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Asignación Familiar.



La segunda medida que se exponga es el **Bono Vida Mejor** mediante el **Decreto Ejecutivo PCM-010-2010** y **Acuerdo Ministerial No. 072-SEDIS-2015**. Este programa de transferencia condicionada sigue vigente y tiene por objeto el contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de las familias en extrema pobreza. Para conseguir lo anterior, se diseñaron estrategias en materia de educación, salud y nutrición. Los componentes que conforman estas acciones son: (a) **Bono de Nutrición**; (b) **Bono de Salud**; (c) **Bono Educación**; y (d) **Apoyo Básico** (véase *Tabla 7*).

*Tabla 7. Características de las Prestaciones del Bono Vida Mejor*

| BONO                     | BENEFICIARIAS                                                      | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BONO DE NUTRICIÓN</b> | Hijos/as menores de 5 años.<br>Mujeres embarazadas/dando lactancia | Uso adecuado de micronutrientes. Inscripción de niños/as y mujeres embarazadas/dando lactancia en la Unidad de Salud para realización de controles. El componente de nutrición se cubre a través de la oferta de servicios a la población participante por parte de la Secretaría de Salud. El pago se realiza a través del Banco de Honduras.                                                                                                     |
| <b>BONO DE SALUD</b>     | Hijos/as menores de 5 años.<br>Mujeres embarazadas/dando lactancia | Salud: Inscripción de niños/as y mujeres embarazadas, dando lactancia en la Unidad de Salud para realización de controles. Se aplica la suspensión temporal de la transferencia cuando el titular no reclame durante dos períodos consecutivos la transferencia asignada por el Programa y cuando el hogar cambia de ubicación a un sector no cubierto por el programa. El pago se realiza a través del Banco de Honduras.                         |
| <b>BONO EDUCACIÓN</b>    | Hijos/as entre 6 y 18 años matriculados en el sistema público      | Educación: 1° y 2° trimestre matricula y 3° y 4° trimestre asistencia de al menos un 80%. Se aplica la suspensión temporal de la transferencia cuando el titular no reclame durante dos períodos consecutivos la transferencia asignada por el Programa y cuando el hogar cambia de ubicación a un sector no cubierto por el programa. El pago se realiza a través del Banco de Honduras.                                                          |
| <b>APOYO BÁSICO</b>      | Hogares participantes del programa                                 | El hogar debe cumplir con al menos una corresponsabilidad de alguno de sus integrantes. Esta corresponsabilidad puede ser en Salud o en Educación. Se aplica la suspensión temporal de la transferencia cuando el titular no reclame durante dos períodos consecutivos la transferencia asignada por el Programa y cuando el hogar cambia de ubicación a un sector no cubierto por el programa. El pago se realiza a través del Banco de Honduras. |

*Fuente: Elaboración propia con datos del Bono Vida Mejor.*

Al mismo tiempo, el **Bono Vida Mejor** ejecuta **diversas acciones innovadoras** que se destacan a continuación. Primero, realizar **censos de hogares para identificar las zonas geográficas con mayor incidencia de pobreza** y delimitar el territorio de aplicación. Segundo, **articular de manera innovadora la participación ciudadana y la contraloría social** a través de los Comités Escolares Comunitarios, de cara a que haya un diálogo entre todas las partes interesadas sobre cómo desarrollar el programa. Tercero, las familias beneficiarias de esta iniciativa tienen la

posibilidad de tener **servicios de acompañamiento familiar** por parte del Programa Guías de Familias.

La tercera medida que se exhibe es el **Programa Con Chamba Vivís Mejor** mediante el **Decreto Ejecutivo No. PCM-004-2014**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene el objetivo de promover la empleabilidad laboral de las personas jóvenes de entre 18 y 29 años. En el marco de lo anterior, esta acción **permitió que las personas beneficiarias estuvieran dadas de alta a la seguridad social** y tuvieran acceso a los servicios de salud correspondientes: atención primaria, preventiva y medicamentos (Decreto ejecutivo PCM-04-2014, 2014).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Bermúdez-Madriz (2011) percibe que es necesario que el sistema hondureño aplique las siguientes acciones. Primero, diseñar estrategias que cuantifiquen las listas de espera para recibir atención y reducir el tiempo que transcurre entre el diagnóstico y la atención. Segundo, **proveer incentivos al personal de salud para que trabaje en áreas rurales y remotas**, así como mejorar la asignación regional de médicos en todo el país. Carmenate-Milián *et al.* (2016), finalmente, considera que la única manera de conseguir una **cobertura universal** de la seguridad social es hacer una fuerte **inversión en modernización de infraestructura, recursos humanos y aumento del presupuesto**.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Bermúdez-Madriz, Juan Luis, María del Rocío Sáenz, Jorine Muiser y Mónica Acosta. (2011). "Sistema de salud de Honduras." *Salud Pública de México* 53: 209-219.

Carmenate-Milián, Lino, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres. (2016). "Situación del Sistema de Salud en Honduras y el nuevo modelo de salud propuesto." *Archivos de medicina* 12(4): 1-10.

CEPAL. 2019. Formación profesional para jóvenes en riesgo de exclusión social (ProJoven). En: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=124>

Decreto 56-2015. La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 11 de Agosto de 2015.

Decreto N° 135-2008. La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 26 de julio de 2012.

Decreto Ejecutivo PCM-04-2014. La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 28 de febrero de 2014.

Figuroa, Héctor (2012). *Factores sociodemográficos que condicionan la empleabilidad y la inserción ocupacional de la fuerza de trabajo en los/as jóvenes de 12 a 30 años en Honduras (2006-2010)*. (Tesis de pregrado). Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.

Flores, María Belén. (2017). *Análisis del mercado laboral enfocado en la población económicamente activa (PEA) juvenil de la ciudad de Danlí, El Paraíso, Honduras*. (Proyecto fin de Grado). Zamorano: Escuela Agrícola Panamericana.

GIZ. (2013). *La empleabilidad y el emprendedurismo de jóvenes en desventaja social: una apuesta para la prevención de violencia en Centroamérica*. San José: GIZ.

Global Entrepreneurship and Development Institute. (2019). *Global Entrepreneurship Index Honduras*. En: <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>

Mesa Nacional de Emprendimiento. (2015). *Estrategia de fomento al emprendimiento de Honduras*. Tegucigalpa: Secretaría de Desarrollo Económico.

Meza, Kenia, José Bayardo Cabrera y Cinthya Sarahi Arteaga Portillo. (2017). "Aporte y características del cuenta propia en el mercado laboral Hondureño." *Economía y Administración (E&A)* 6(2): 167-186.

Miranda, Ana y Miguel Alfredo. (2018). "Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias." *Revista de Ciencias Sociales* 31(42): 79-106.

Ochoa, José Donaldo. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Honduras*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ortiz, Juan José. (2018). "Problemas socioeconómicos de la población joven en Honduras." *Economía y Administración (E&A)* 9(1).

Pineda-Talavera, Mario Enrique. (2019). "Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 63: 101-123.

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. (2011). *Plan de Empleo Juvenil 2011-2013*. Tegucigalpa: STSS.

Zepeda, Sergio Francisco, Ela Koritza Díaz, Zairy Yajaira Rivera y Héctor Alvarado. (2015). "Determinantes del subempleo y la informalidad para Honduras 2012." *Portal de la Ciencia* 4: 77-85.

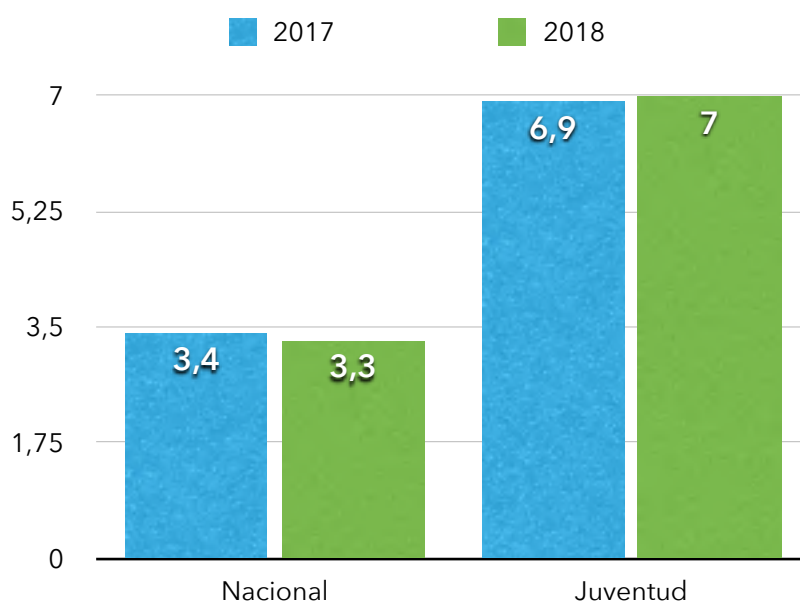
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### MÉXICO

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), México tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 3,4%. Una cifra que aumenta al 6,9% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 3,3% a nivel nacional y un 7% entre la juventud (véase Gráfica 1).

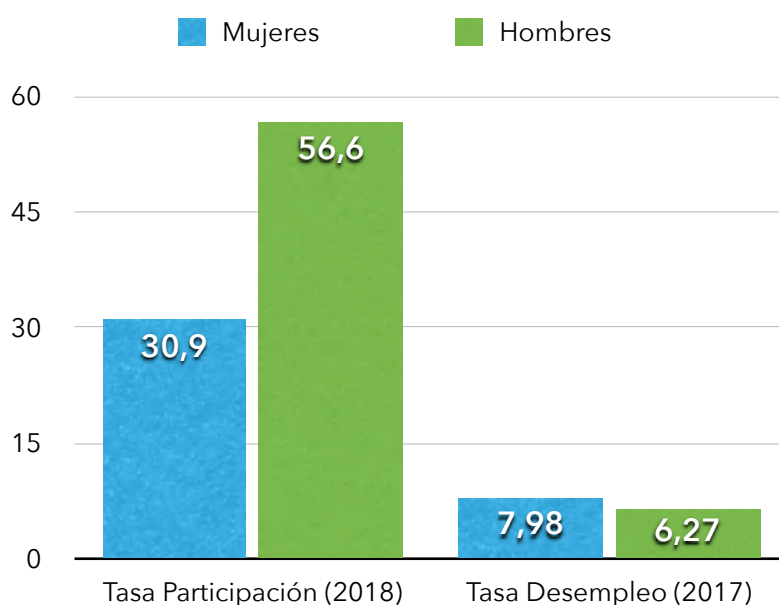
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para México. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 30,9% y 56,6% para los varones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en 2017 la tasa de desempleo juvenil fue de 7,98% en mujeres y 6,27% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación (2018) v Tasa desempleo (2017) entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca los siguiente en materia de empleo juvenil. Torres-López *et al.* (2017), en primera instancia, señalan que actualmente **la transición de la educación al trabajo es lenta e incierta para los jóvenes mexicanos**. Al mismo tiempo, resalta que han aumentado las pasantías, los aprendizajes profesionales y otras modalidades de adquisición de experiencia laboral. Horbath (2016), por otra parte, pone de manifiesto que **la contracción de los puestos de trabajo afecta especialmente a los jóvenes**, ya que son considerados como “prescindible”. Lo que provoca que sean cada vez más excluidos de los procesos productivos de vinculación laboral. Benavides-Lara (2015), finalmente, destaca que **la falta de oportunidades de ocupación formal y la modificación de las condiciones de contratación han potenciado el fenómeno de precarización entre la juventud mexicana**. Siendo sintomático que, según sus investigaciones, más de la mitad de los jóvenes empleados tengan ingresos no mayores a dos salarios mínimos.

Ante este contexto, a continuación se describen las siguientes medidas legislativas para promover el empleo juvenil en México. La primera que se aborda es el **Programa Nacional de Juventud 2014-2018** coordinado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE, 2014). Esta iniciativa finalizada recientemente, tenía por objeto articular, coordinar y definir la política de juventud en México mediante la inclusión, la transversalidad y las alianzas multisectoriales. En este sentido, tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, lo anterior estructuró en función de cuatro ámbitos de actuación: (1) Prosperidad; (2) Bienestar; (3) Participación; e (4) Inclusión.

Cabe destacar que dentro del programa se diseñó la estrategia **Empleo Joven: Una Alianza Estratégica por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes**. Esta medida buscó aumentar las condiciones de inserción laboral de la juventud mexicana. Para alcanzar esto, se decidió dividir la estrategia en tres procesos interdependientes en relación a las trayectorias laborales de

las personas jóvenes: (1) **Vinculación Escuela-Trabajo**; (2) **Inserción, Reinserción y Permanencia en el Trabajo**; y (3) **Emprendimiento** (Véase *Tabla 2*).

*Tabla 1. Estructura general de los objetivos del Programa Nacional de Juventud 2014-2018*

| OBJETIVOS     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                  |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROSPERIDAD   | Incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productos y de obtención de vivienda.  |
| BIENESTAR     | Promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad.  |
| PARTICIPACIÓN | Fortalecer la participación juvenil para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión y cohesión social. |
| INCLUSIÓN     | Contribuir a una sociedad igualitaria mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todos los y las jóvenes.    |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.*

*Tabla 2. Procesos del Programa Empleo Joven: Una Alianza Estratégica por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes*

| PROCESO                                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VINCULACIÓN ESCUELA-TRABAJO                        | Facilitar y fortalecer los vínculos entre la escuela y el mercado laboral que propicien las trayectorias de las y los jóvenes desde un enfoque diverso, multidireccional y que reconozcan la acumulación de saberes y experiencias por el trabajo, mediante la generación de sinergias entre todos los actores y sectores de ambos mundos.     |
| INSERCIÓN, REINSERCIÓN Y PERMANENCIA EN EL TRABAJO | Ampliar los mecanismos de inserción, reinserción y permanencia en el trabajo y el empleo que abonen al proyecto de vida de las y los jóvenes, así como en la formación de trayectorias laborales dignas y de calidad mediante la promoción de condiciones que permitan fortalecer sus horizontes aspiracionales.                               |
| EMPRENDIMIENTO                                     | Propiciar ecosistemas que sean favorables para la creación, desarrollo y consolidación de emprendimientos que permitan a las y los jóvenes mexicanos construir trayectorias de trabajo innovadoras y sostenibles mediante el fortalecimiento de la cultura del emprendimiento implementando mecanismos efectivos que brinden asesoría y apoyo. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.*

A su vez, la estrategia **Empleo Joven: Una Alianza Estratégica por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes** se ejecutó a partir de cuatro acciones: (a) **Diálogo social de acuerdo a las necesidades y metas de cada proceso**; (b) **Inclusión de la perspectiva de juventud**; (c) **Generación de competencias laborales**; y (d) **Capacitación permanente y constante**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 3*, estas líneas de actuación son un abanico de oportunidades para las personas jóvenes del país norteamericano.

La segunda medida que se presenta es el vigente **Programa de Inclusión Social: Próspera** (CEPAL, 2019). Esta iniciativa articula-coordina líneas de actuación para que las personas que viven en pobreza, entre muchas otras cuestiones, tengan **acceso a educación, conseguir un bienestar económico e insertarse en el mundo laboral**. Cabe destacar que el programa contempla catorce componentes para conseguir lo anterior. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*,

para esta sección sólo se presentan los relacionados directamente con el empleo: **Inclusión Financiera, Inserción Laboral, Salidas Productivas y Becas para Educación Superior**. Los restantes están conformados por: Apoyo alimentario, Apoyo útiles escolares, Apoyo educación, Suplementos alimenticios, Salud, Jóvenes con Prospera, Apoyo energético, Apoyo adultos mayores, Apoyo alimentario "vivir mejor" y Apoyo infantil "vivir mejor".

*Tabla 3. Líneas de Actuación del Programa Empleo Joven: Una Alianza Estratégica por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes*

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN                                                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DIÁLOGO SOCIAL DE ACUERDO A LAS NECESIDADES Y METAS DE CADA PROCESO</b> | Esta acción busca que todos los actores involucrados en el mercado laboral (v.g. autoridades, empresas, trabajadoras) dialoguen horizontalmente para diseñar políticas públicas en materia de empleo que puedan ponerse en práctica para generar igualdad en las oportunidades laborales de las personas jóvenes. |
| <b>INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE JUVENTUD</b>                             | Este enfoque permite que se analice, investigue e intervenga desde el punto de vista de la juventud, de cara a fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas jóvenes, así como el construir un mejor contexto social para ellas.                                                                      |
| <b>GENERACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES</b>                                | Busca que las personas jóvenes adquieran aquellos conocimientos y habilidades, tanto cognitivas como no-cognitivas, que aumenten sus probabilidades de insertarse en el mundo laboral, así como encontrar maneras de certificar o validar la adquisición de dichas competencias.                                  |
| <b>CAPACITACIÓN PERMANENTE Y CONSTANTE</b>                                 | Esta acción explora la vertiente de que las personas jóvenes que ya están ocupadas se sigan formando, ya sea por cuenta propia o por decisión de los centros de trabajo, de cara a mejorar sus trayectorias laborales y, por supuesto, su inserción al mercado laboral.                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.*

*Tabla 4. Componentes del Programa de Inclusión Social: Prospera*

| COMPONENTES                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INCLUSIÓN FINANCIERA</b>          | Mujeres residentes en hogares beneficiarios. A través de la Banca Social Mexicana, el programa entrega herramientas financieras para reducir las brechas de inclusión financiera y mejorar la calidad de vida. Este componente incluye educación financiera, fomento del ahorro, seguro de vida y acceso a una línea de crédito.                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>INSERCIÓN LABORAL</b>             | Jóvenes residentes en hogares beneficiarios, que se encuentren desempleados. El programa se apoya en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ofreciendo un acceso prioritario a las ofertas laborales ofrecidas por el Servicio Nacional de Empleo (150.000 por año) y a las capacitaciones laborales ofrecidas por el programa Bécate (15.000 cupos por año). El objetivo es incrementar el poder adquisitivo de las familias beneficiarias mediante acciones que faciliten la inserción en el mercado laboral formal, contribuyendo a la salida progresiva de la condición de pobreza. |
| <b>SALIDAS PRODUCTIVAS</b>           | Adultos en edad de trabajar y que residen en hogares beneficiarios de Prospera. Los beneficiarios del programa contarán con apoyo para tener una fuente de ingresos, que les permita salir de la pobreza, en base a un trabajo asalariado o autónomo. Para ello, las familias de Prospera tendrán acceso prioritario a 15 programas productivos.                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>BECAS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR</b> | Jóvenes con estudios secundarios finalizados. Las familias de este componente pueden ser parte de los esquemas de apoyos con y sin corresponsabilidad. Los jóvenes beneficiarios de Prospera que quieran continuar con sus estudios superiores, podrán tener acceso al sistema de becas para estudios técnicos-superiores o universitarios, ofrecidas por la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES).                                                                                                                                                                     |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Inclusión Social: Prospera.*



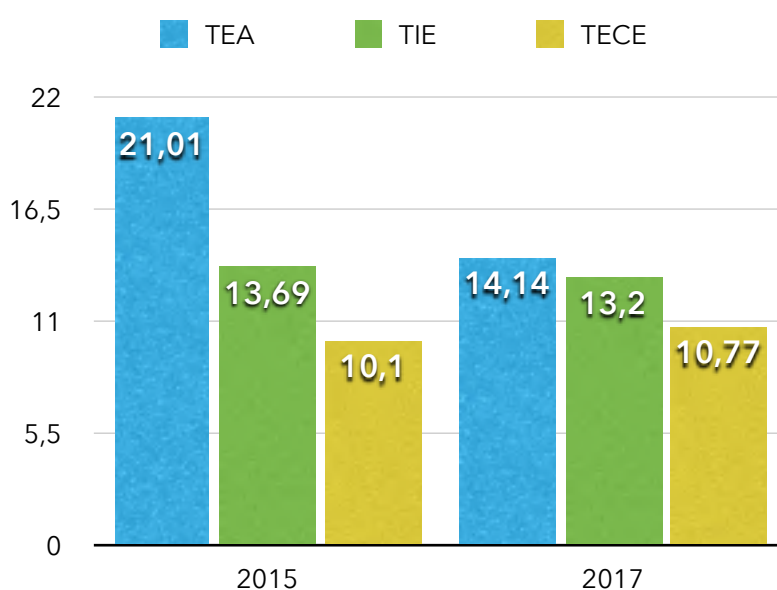
De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. En primer lugar, Horbath (2016) señala que los esfuerzos para mejorar la empleabilidad de los jóvenes mexicanos tienen que estar centrados en la educación, la experiencia laboral y en las oportunidades ofrecidas por los empleadores. En tal sentido, su mayor propuesta es desarrollar planes de Capacitación Laboral para aquellos jóvenes que desean insertarse al mercado.

Loría y Segura (2016), siguiendo esta línea, sugieren diseñar fórmulas que realmente consigan una exitosa transacción por parte de los jóvenes desde la educación al empleo. Esto es debido a que, desde sus investigaciones, encuentran que se ha favorecido la cobertura educativa, sin haber tenido en cuenta los requerimientos concretos de la economía y el mercado laboral nacional. Ruiz Nápoles y Ordaz Díaz (2011), hace ya tiempo, pusieron de manifiesto la impotencia de reactivar el crecimiento económico y emplear productivamente la oferta de mano de obra, especialmente la de los jóvenes. De lo contrario, como destaca Torres-López *et al.* (2017), la crisis del empleo juvenil podría generar en la juventud identidades laborales inestables y vulnerables.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en México del 2015 al 2017. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 21,01% en 2015 y finalizó en un 14,14% en 2017. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 13,69% a un 13,20% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** se mantuvo prácticamente igual, de un 10,10% en 2015 y un 10,77% en 2017 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de México entre 2015-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

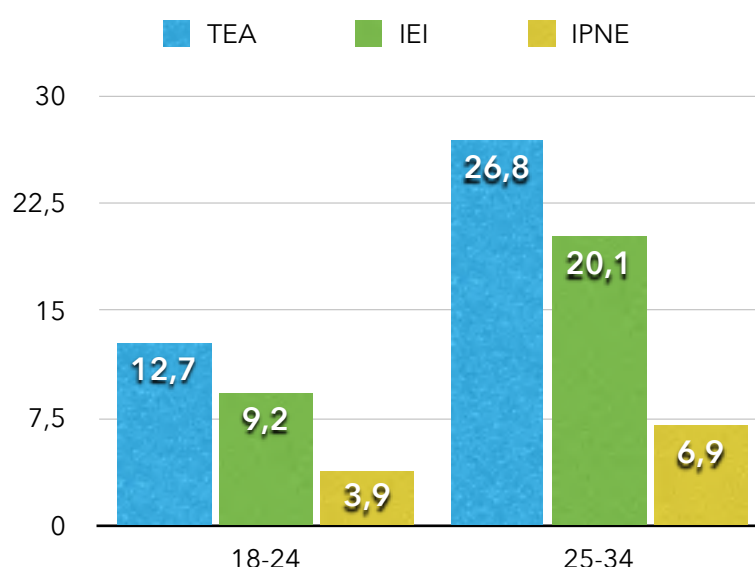
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que México ha tenido ciertos vaivenes en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 38 en 2016, descendió al número 42 en 2017 y finalizó en la 40 en 2018**. Lo que coloca a México como el quinto país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 12,7%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 9,2% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 3,9%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 26,8%, un IEI de 20,1% y un IPNE de 6,9% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, México contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la **Red Nacional de Apoyo al Emprendedor** instrumentada por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). Este servicio sigue vigente y busca favorecer el crecimiento del sector emprendedor a través de la

vinculación entre las personas emprendedoras y Mipymes con el sector privado y las diversas instancias gubernamentales. Para conseguir lo anterior, se establecen ocho líneas de actuación. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, las más importantes son: (1) Sistema Emprendedor; (2) Crédito Joven; y (3) Las Casas del Emprendedor Poder Joven. Además, también se pone a disposición el **Fondo Nacional Emprendedor**, con el afán de consolidar una economía sustentable a través del desarrollo de un contexto innovador, dinámico y competitivo.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de México entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 5. Líneas de Actuación de la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor<sup>1</sup>

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN                          | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SISTEMA EMPRENDEDOR</b>                   | El nuevo Sistema Emprendedor es una plataforma digital desarrollada por el INADEM con el objetivo de brindar una experiencia innovadora e integral. El nuevo Sistema fue creado para recibir, procesar y dar seguimiento a tus solicitudes de apoyo de una forma sencilla, eficiente y transparente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>CRÉDITO JOVEN</b>                         | Programa Crédito Joven, el cual fue puesto en operación por el gobierno a mediados del 2015. En este programa se invirtieron USD 15.981.097, con los cuales se busca impulsar la actividad emprendedora mediante la generación de un entorno de financiamiento, protección legal y competencia adecuados. Su objetivo es fomentar la inclusión financiera y el crecimiento económico a partir del bono demográfico de México: sus jóvenes. A julio de 2015, más de 41 mil jóvenes con el Programa de Incubación en Línea (PIL) se encontraban diseñando su modelo de negocio en la plataforma electrónica del programa. A través de Crédito Joven, 1,954 expedientes están siendo analizados por las instituciones bancarias. |
| <b>LAS CASAS DEL EMPRENDEDOR PODER JOVEN</b> | Las Casas del Emprendedor Poder Joven, surgen como un proyecto que en co-inversión con instancias estatales de juventud, se articulan opciones para impulsar iniciativas productivas de las y los jóvenes, a través de la vinculación con un ecosistema emprendedor, coadyuvando al emprendimiento para fomentar el desarrollo y bienestar de las y los jóvenes en el país.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor.

<sup>1</sup> La cifra en USD que se describe en la *Tabla 5* es del año 2017, de acuerdo a la página web oficial del Programa Crédito Joven (<https://bit.ly/2Q3CqIC>).

Según datos del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (2016), **los principales resultados obtenidos por la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor y el INADEM en 2016 fueron** los siguientes:

- 247 mil personas jóvenes emprendedoras fueron atendidas a través de la Red Apoyo al Emprendedor.
- Se han realizado 161 eventos en los cuales se ha apoyado a más de 75 mil emprendedores.
- 145 mil personas jóvenes ya han recibido las competencias para desarrollar un plan de negocios a través del programa de Crédito Joven o de incubación en línea.
- Se lanzó la primera convocatoria Casas del Emprendedor Poder Joven, en la cual se recibieron 23 propuestas y se eligieron 17 proyectos para emprender.

La segunda medida que se presenta es la **Ley de la Economía Social y Solidaria** mediante su publicación en el **DOF 23-05-2012 y 30-12-2015** Esta iniciativa sigue vigente y tiene el objetivo de **fomentar los emprendimientos sociales de los ciudadanos mexicanos brindando recursos financieros, materiales y humanos** (Diez de Sollano, 2014). Al mismo tiempo, busca ser un marco que apoye la generación de ideas de negocio, así como la inclusión laboral y financiera de los que más lo necesiten.

La ley está coordinada por el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES). Ambas entidades, en tal sentido, serán las responsables de articular el apoyo, la participación, la capacitación, la investigación y la difusión entre los beneficiarios. Para conseguir esto, se desarrollan tres tipos de ayudas concretas: (1) **Apoyos para el desarrollo de capacidades**; (2) **Apoyos para la banca social**; y (3) **Apoyos a proyectos productivos**.

La tercera medida que se exhibe es el programa **Jóvenes por un México Productivo** que finalizó en 2016. Esta iniciativa consistió en una convocatoria en la que personas jóvenes mexicanas, de entre 18 y 29 años de edad, presentaron iniciativas emprendedoras que fueran capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas de la sociedad actual. La coordinación estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el IMJUVE. Ambas instituciones, en tal sentido, buscaron **impulsar la economía de los jóvenes nacionales** y, al mismo tiempo, **desarrollar una económica social que fuera viable y sostenible** (IMJUVE, 2016).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Canales García *et al.* (2017), en primer lugar, señalan que **los emprendimientos de los jóvenes son, prácticamente, micronegocios que terminan asentándose dentro de la economía informal**. En tal sentido, apremia a que se busquen estrategias para formalizar los emprendimientos ya en marcha, ofrecer un contexto para que se emprenda por oportunidad y cuidar que las iniciativas juveniles no se conviertan en “emprendimientos destructivos”.

García-García (2015), por otra parte, resalta que es menester **diseñar estrategias de visibilidad-difusión de los programas de emprendimiento**. Esto es debido a que, de acuerdo a sus investigaciones, una de las razones por la cual los jóvenes mexicanos no son parte de estas iniciativas es que no las conocen. Al mismo tiempo, pone de manifiesto que la necesidad de empezar a dejar de concebir el emprendimiento empresarial desde una visión particular, para **abordarlo desde una perspectiva holística e interdisciplinaria**. Es decir, desde una visión en la que se impulsen y fortalezcan los mecanismos y recursos que existen para generar nuevos emprendimientos empresariales.

Finalmente, López Torres *et al.* (2017) destaca que, actualmente, existen pocas políticas para impulsar el emprendimiento. Las que existen sólo se limitan a ser un medio de intermediación entre los beneficiarios y las administraciones públicas. En tal sentido, el autor insta a que los esfuerzos se centren en **promover una cultura emprendedora, propiciar un mejor entorno de negocios y que todos los niveles de gobierno estén coordinados**. Esto es debido a que, desde sus investigaciones, el emprendimiento puede ser una solución viable para los problemas recurrentes de la economía y una opción de empleo para la población, especialmente para los más jóvenes.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), señala que el actual Sistema de Seguridad Social de México se creó en el año 1943 y **en 1944 entró en funcionamiento el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**. A partir de ambos hitos, se han implementado diversas reformas para aumentar la cobertura del sistema, incluyendo las pensiones, el cubrimiento por los riesgos de enfermedad general para los pensionados del sistema, cobertura progresiva de grupos poblacionales sin capacidad de pago e, incluso, aumentando las prestaciones económicas. En 1995 se promulga la **Ley del Seguro Social** para **garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar** individual y colectivo de los ciudadanos mexicanos.

Siguiendo esta línea, el propio BISSI (OISS, 2018) detalla que las acciones protectoras del sistema mexicano se dividen en las siguientes: (1) **En materia de salud**; (2) **En materia de pensiones**; (3) **En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**; y (4) **En materia de vivienda**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 6*, las prestaciones asistenciales a través del **Seguro de Salud** se dividen en función de la complejidad de los procedimientos: **Primer Nivel de Atención**, **Segundo Nivel de Atención** y **Tercer Nivel de Atención**.

*Tabla 6. Niveles del Seguro de Salud del Sistema de la Seguridad Social en México*

| NIVEL                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN  | Lo constituyen las unidades de medicina familiar en donde se otorga atención médica integral y continua al paciente.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN | Lo constituyen los hospitales generales de subzona, zona o regionales en donde se atiende a los pacientes, remitidos por los servicios de los distintos niveles de atención, de acuerdo con la zona que les corresponda, para recibir atención diagnóstica, terapéutica y de rehabilitación, de conformidad a la complejidad de su padecimiento.                     |
| TERCER NIVEL DE ATENCIÓN  | Lo constituyen las Unidades Médicas de Alta Especialidad, que cuentan con la capacidad tecnológica y máxima resolución diagnóstica terapéutica. En este nivel se atiende a los pacientes que los hospitales del segundo nivel de atención remiten, o por excepción los que envían las unidades del primer nivel, de conformidad con la complejidad del padecimiento. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

En cuanto a las **Pensiones**, en la *Tabla 7* se distingue cómo varía la prestación en función de si se cumplen o no ciertos requisitos. En materia de **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**, la acción protectora se ocupa en los siguientes casos: asistencia médica, hospitalización, medicamentos y material de curación, servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento, intervenciones quirúrgicas, aparatos de prótesis y ortopedia, gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso, subsidios y gastos de funeral. En materia de **Vivienda**, por último, el trabajador tendrá el derecho de elegir una vivienda, nueva o usada, en base al importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda.

Tabla 7. Prestaciones en materia de Pensiones del del Sistema de la Seguridad Social en México

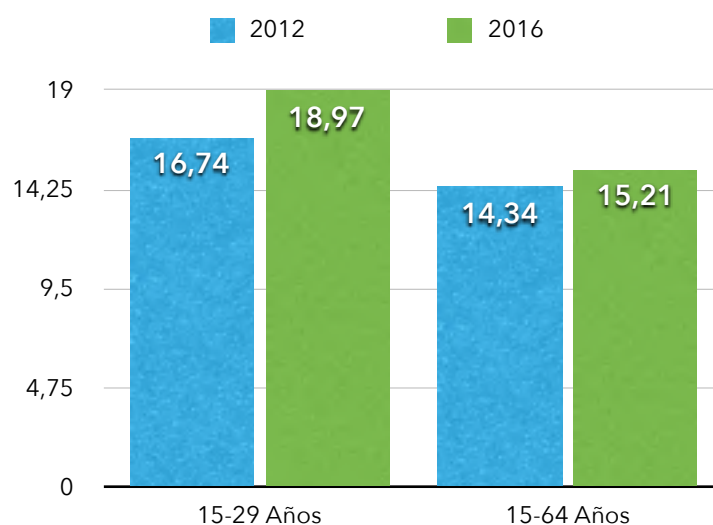
| TIPO DE PENSIÓN                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA</b> | El asegurado debe tener por lo menos 60 años de edad a la fecha de la solicitud, que el afiliado haya quedado privado de servicios remunerados, y acreditar por lo menos 1250 semanas de cotización acreditadas ante su entidad de pensiones, y encontrarse en el régimen de conservación de derechos correspondiente a la reforma de la seguridad social de 1997. Para el régimen anterior se necesita cubrir únicamente 500 semanas de cotización.                                                                                                                                                            |
| <b>PENSIÓN POR VEJEZ</b>                     | El asegurado debe cumplir por lo menos 65 años de edad, acreditar un determinado número de semanas de cotización (que ante el IMSS es de al menos 1250) y encontrarse en el régimen de conservación de derechos correspondiente a la reforma de la seguridad social de 1997. Para el régimen anterior se necesita cubrir únicamente 500 semanas de cotización.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>RETIRO ANTICIPADO</b>                     | El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir la edad establecida para la pensión por vejez cuando quede privado de trabajos remunerados y acreditar 1250 semanas de cotización, siempre que le calcule una pensión superior al 30% de la pensión garantizada, descontadas las primas por seguro de sobrevivencia.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>INVALIDEZ</b>                             | Se otorga por la disminución total o parcial de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar ocasionada por un accidente o enfermedad no profesional. El asegurado debe encontrarse en el régimen de conservación de derechos correspondiente a la reforma de la seguridad social de 1997; 250 semanas de contribución si la pérdida de la capacidad laboral es superior al 75% o 150 semanas de contribución cuando la cotización es inferior al 75% y dictamen de invalidez. En caso de que el trabajador pertenezca al régimen anterior se tiene como requisito cubrir 150 semanas de cotización. |
| <b>VIUDEZ</b>                                | Se concede a la esposa o concubina que haya permanecido con el asegurado difunto durante los 5 años anteriores a la fecha de fallecimiento.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ORFANDAD</b>                              | Tendrán derecho los hijos del pensionado o afiliado que hubieren acreditado por lo menos 150 semanas de contribución y estuviere en el régimen de conservación de derechos correspondiente a la reforma de seguridad social de 1997.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población mexicana ha mantenido prácticamente igual su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadores activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 29,28% en 2012 a un 29,61% en 2016. También se observa una tenue disminución en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud mexicana se encontró un 26,02% en 2012 y un 25,50% en 2016 (véase Gráfica 5).

En el contexto de los fenómenos anteriores, México contempla las siguientes legislaciones en materia de seguridad social. La primera medida que se aborda es el **Seguro Facultativo**. Esta acción protectora sigue vigente y consiste en **otorgar las prestaciones de la Seguridad Social a estudiantes de nivel medio superior y superior**, de cara a que se conviertan en asegurado no trabajadores del IMSS. De esta manera, los jóvenes mexicanos que se encuentren en este tramo educativo reciben, sin pagar cuota alguna, las siguientes prestaciones: programas de revisión médica, salud sexual y reproductiva, atención médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y asistencia obstétrica, campañas de vacunación y programas de prevención de riesgos de salud.

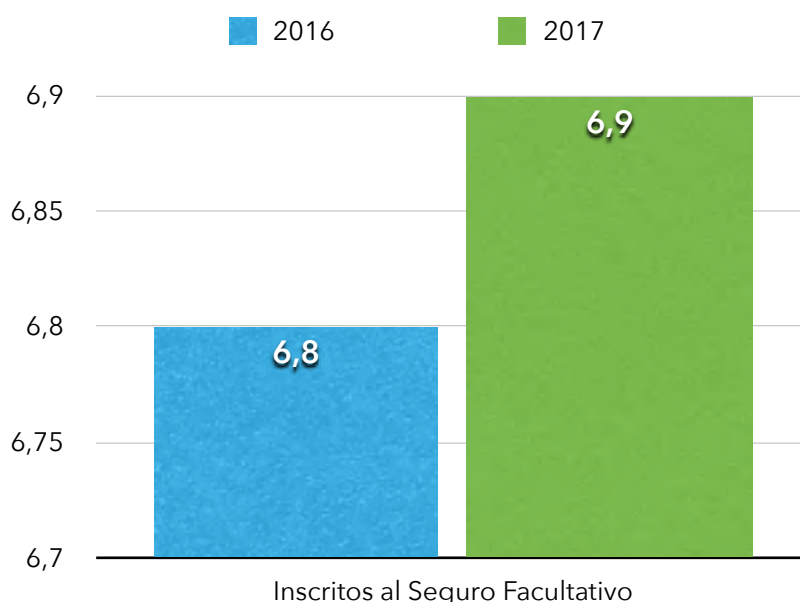
Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

La segunda medida que se presenta, siguiendo la línea del párrafo anterior, es la creación de **Números de Seguridad Social (NSS)** dentro del propio **Seguro Facultativo**. Esta iniciativa sigue vigente y brinda cobertura a todos los estudiantes de instituciones públicas de los niveles medio superior y superior. Tal y como se aprecia en la Gráfica 5, cabe destacar que se pasó de tener en 6,8 millones de estudiantes en esta modalidad en 2016 a 6,9 millones en 2017 (IMSS, 2018).

Gráfica 2. Población de jóvenes inscritos al Seguro Facultativo de 2016 -2017 (en millones)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS (2018).

El IMMS (2018) subraya que ambas medidas han brindado diversos beneficios a los jóvenes mexicanos. Primero, **garantiza que los estudiantes tengan acceso a servicios de salud**.



Segundo, **facilita la inscripción al Seguro Social**, de cara a que los beneficiarios no tengan que hacer ningún trámite adicional para inscribirse al Seguro Social. Tercero y último, **permite que los estudiantes cuenten con un único perfil médico y que se le pueda dar seguimiento**. Al mismo tiempo, el IMSS resalta que, a nivel interno, el NSS le permite establecer un mejor control y registro de los nuevos asegurados, evitando de esta manera que un mismo estudiante esté dado de alta por más de un centro educativo.

La tercera medida que se expone es el **Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene el propósito de **apoyar a las personas jóvenes de hasta 23 años que se encuentren en situación de orfandad, de cara a que puedan iniciar o continuar sus estudios**. De esta manera, los datos oficiales hasta marzo de 2016 muestran que, por un lado, más de 6.1 millones de mujeres se han inscrito a este seguro, y, por el otro, ya se han dado apoyos para continuar los estudios a más de 26,000 niñas, adolescentes y jóvenes. El programa está a cargo de la Secretaría de Bienestar.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Moreno Salazar *et al.* (2015), en primera instancia, señala que se tiene que **innovar en cómo involucrar a los actores públicos vinculados a la seguridad social y que estos encaminen sus acciones hacia un único destino**. Al mismo tiempo, también destaca que es necesario fomentar la participación de la población en su conjunto en esta materia. Por otra parte, hace referencia a que **se revisen en profundidad las políticas y la normatividad en términos de la creación de nuevas instituciones públicas de evaluación, consulta, investigación, información y protección de seguridad social para su sostenibilidad**.

Saturno-Hernández *et al.* (2016), en segundo término, recomiendan realizar mediciones de satisfacción por parte de los afiliados a la seguridad social. Esto es debido a que, desde su criterio, **es esencial el poder contar con las opiniones de los beneficiarios para diseñar estrategias de mejora de los servicios que se financian**. Finalmente, Damián (2016) menciona que es necesario repensar los sistemas de seguridad social en su conjunto, mediante mecanismos como el del **Derecho al Ingreso Ciudadano Universal (o Renta Básica Universal)**, el cual debe ser suficiente para lograr llevar una vida digna independientemente de la situación laboral en la que se encuentren los ciudadanos.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Benavides-Lara, Mario-Alberto. (2015). "Juventud, desarrollo humano y educación superior: una articulación deseable y posible." *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 6(16): 165-173.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Programa de Inclusión Social: Prospera. En: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>

Damián, Araceli. (2016). "Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México." *Acta Sociológica* 70: 151-172.

Diez de Sollano, Jorge. (2014). *Programa de fomento a la economía social. Taller Binacional sobre Estrategias para el Desarrollo Económico Regional y Ecosistemas de Innovación*. Distrito Federal de México: Instituto Nacional de la Economía Social, Coordinación General de Planeación y Evaluación.

García-García, Víctor Daniel. (2015). "Emprendimiento Empresarial Juvenil: Una evaluación con jóvenes estudiantes de universidad." *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2): 1221-1236.

Canales García, Rosa Azalea, Yuliana Gabriela Román y Wendy Ovando. (2017). "Emprendimiento de la población joven en México. Una perspectiva crítica." *Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento* 5(12).

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Horbath, Jorge E. (2016). "Contrastes regionales de la discriminación laboral hacia los jóvenes en México." *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 14(2): 1273-1290.

Instituto Mexicano del Seguro Social. (2018). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017-2018*. Ciudad de México: IMSS.

Instituto Mexicano de la Juventud. (2014). *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*. Ciudad de México: IMJUVE.

Instituto Mexicano de la Juventud. (2016). Convocatoria jóvenes por un México productivo 2016. Distrito Federal de México: IMJUVE.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

López Torres, Virginia Guadalupe, Luis Ramón Moreno Moreno y Juan Antonio Meza Fregoso. (2017). "Las políticas públicas estatales para el emprendimiento en México". En: Rebolledo Mendoza, A. R. *Perspectivas Contemporáneas desde la Investigación en Ciencias Sociales*. Pp. 3-20. CDMX: Colegio de Investigadores en Ciencias Sociales.

Loría, Eduardo, y Gustavo Segura. (2016). "Desempleo juvenil y matrícula universitaria en México. ¿Transición al desarrollo o esquizofrenia?." *Elementos* 101: 47-58

Moreno Salazar, Pedro, Claudia Ortiz Guerrero y Eduardo Marrufo Heredia. (2015). "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México." *Sociológica México* 54: 55-75.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ruiz Nápoles, Pablo y Juan Luis Ordaz Díaz. (2011). "Evolución reciente del empleo y el desempleo en México." *Economía Unam* 8(23): 91-105.

Saturno-Hernández, Pedro, Juan Pablo Rodríguez, Gualdo Ivan Vieyra y Martín Romero Martínez. (2016) "Satisfacción y calidad percibida de afiliados al Sistema de Protección Social en Salud de México. Fundamentos metodológicos." *Salud Pública de México* 58: 685-693.

Torres-López, Teresa Margarita, Martín Acosta Fernández y María de los Ángeles Aguilera Velasco. (2017). "Preparación para el trabajo: Representaciones sociales del empleo y desempleo de jóvenes mexicanos sin trayectoria laboral." *Educación y Desarrollo Social* 11(1): 85-101.

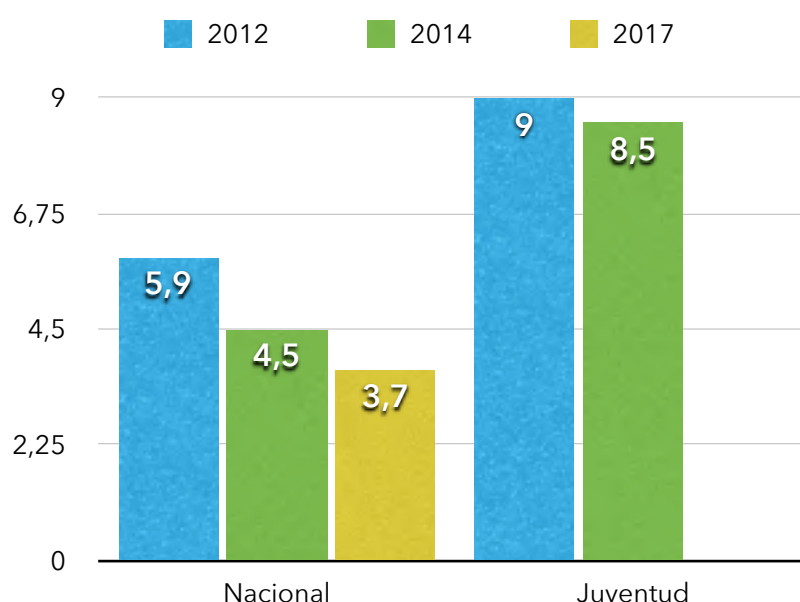
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### NICARAGUA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Nicaragua tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 3,7%. A partir de lo anterior, hay que remontarse hasta el 2012 para encontrar en el documento de la OIT datos en relación a las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Justamente en el año 2012 OIT (2018), se encuentra una tasa de desocupación nacional del 5,9% y un 9% en la juventud. En la plataforma ILOSTAT de la OIT (2019), las últimas cifras disponibles datan del 2014, con un 4,5% nacional y un 8,5% juvenil (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2012-2014-2017

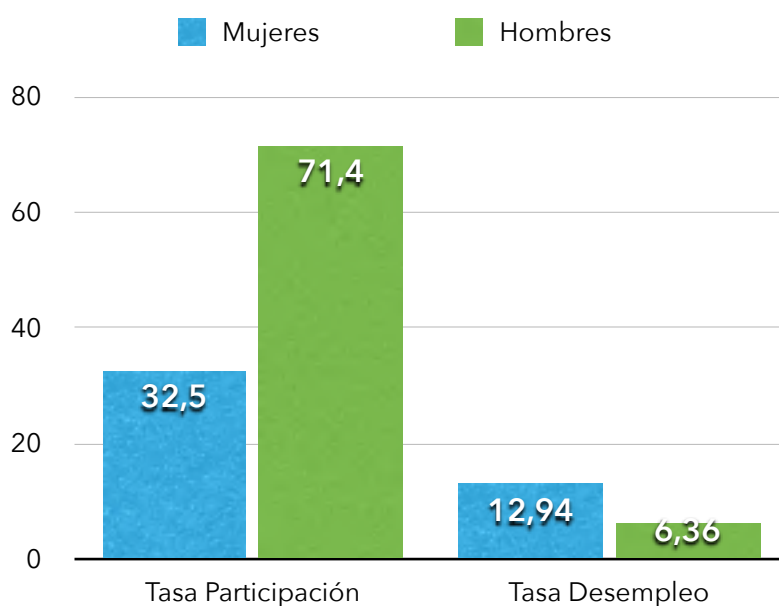


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Nicaragua. La plataforma ILOSTAT (OIT, 2019) destaca que en 2014 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 32,5% y 71,4% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019),

a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 12,94% en mujeres y 6,36% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2014 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo. Acevedo (2015), en primer lugar, destaca que **el empleo en Nicaragua es creado mayoritariamente por "micro-unidades económicas de sobrevivencia familiar"** que laboran en la economía informal. El Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE, 2011) subraya que **más de la mitad de la juventud nicaragüense se encuentra en el subempleo** y percibe un salario por debajo de la canasta básica. Tórrez y Lau (2016), por último, pone de manifiesto que **las intervenciones en materia de empleo no están enfocadas en las personas jóvenes con menos oportunidades o en riesgo de exclusión** (que son la población que más necesita de este tipo de oportunidades), sino en la juventud que ya cuenta con los recursos necesarios para insertarse en el mundo laboral.

Ante este contexto, a continuación se describen cuatro acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Nicaragua. Antes de iniciar, es menester mencionar que las tres primeras estrategias que se detallan en los siguientes párrafos, se quedaron en propuestas de ley. Esto es debido a que no lograron ser aprobadas o aún están en discusión parlamentaria. A pesar de esto, se considera importante señalarlas para poder plasmar un panorama más completo sobre el país centroamericano.

La primera medida es la **Ley de Pasantías** de septiembre de 2010. Esta iniciativa buscó dos objetivos principales. Primero, **construir un marco normativo que regulara los contratos de pasantías** entre las empresas y las personas jóvenes que se encontraran recién graduadas (Pasante egresado) o en el último año de sus carreras técnicas o profesionales (Pasante activo). Segundo, que **las personas jóvenes tuvieran acceso a una primera experiencia profesional**, que

adquirieran competencias para el mercado laboral y, finalmente, que aumentaran sus probabilidades de conseguir un puesto de trabajo (Asamblea Nacional, 2010).

Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, la Ley de Pasantías se dividió en las siguientes líneas de actuación: (a) **Garantías mínimas**; (b) **Condiciones para la pasantía**; y (c) **Contrato de pasantía**. En la primera acción se describieron los criterios indispensables para celebrar las pasantías. La segunda acción se establecieron las responsabilidades de ambas partes (beneficiario y empleador). En la tercera se estipularon la posibilidad de establecer un contrato de pasantía.

*Tabla 1. Líneas de Actuación de la Ley de Pasantía de Nicaragua*

| ACCIÓN                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>GARANTÍAS MÍNIMAS</b>            | La ley contemplaba las pasantías con una duración máxima de un año, con veinte horas a la semana y con la posibilidad de hacerlas con horario matutino, vespertino o mixto.                                                                                                                                     |
| <b>CONDICIONES PARA LA PASANTÍA</b> | Garantizaba como requisito indispensable que la pasantía no interrumpiera las responsabilidades y horarios académicos de la persona joven.                                                                                                                                                                      |
| <b>CONTRATO DE PASANTÍA</b>         | Buscaba establecer un contrato de pasantía que, aunque no fuera laboral, ofreciera una remuneración en carácter de dieta al beneficiario, con fecha de inicio y finalización, horario pactado, objetivo de la pasantía y actividades de las prácticas relacionadas con el perfil educativo de la persona joven. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Pasantía.*

La segunda medida que se presenta es la **Ley de Promoción del Contrato del Primer Empleo para la Juventud**. Esta iniciativa contempló la promoción de la contratación laboral de personas jóvenes de entre 18 y 30 años de edad. Para ello, **se establecían incentivos fiscales para las empresas o los empleadores**. Es decir, estos últimos tendrían la posibilidad de deducir el primer año el 50% del salario de las personas jóvenes contratadas en relación a su Impuesto sobre la Renta, 35% para el segundo y 20% para el tercero (Asamblea Nacional, 2012).

La tercera medida que se exhibe es la **Ley de Fomento del Primer Empleo y Emprendimiento Juvenil**. Esta propuesta sigue la estela de la Ley de Pasantías, debido a que contempló dos acciones principales. Primero, **crear la figura de los contratos de formación y aprendizaje**. Segundo, generar un marco normativo que regulara las pasantías o las prácticas laborales de las personas jóvenes. Esta iniciativa esperaba que la juventud nicaragüense adquiriera habilidades técnicas, conociera la realidad del mercado laboral y aumentara sus probabilidades de conseguir un empleo.

La cuarta medida que se aborda, que sí fue aprobada, es el **El Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y Decente para las Juventudes de Nicaragua 2012-2016** (F-ODM, 2013). Esta iniciativa buscó crear empleos decentes y generar puestos de trabajo productivos para las personas jóvenes. Para conseguir lo anterior, se establecieron seis ejes estratégicos: (1) **Formación y empleabilidad**; (2) **Empleo de calidad e inserción laboral productiva**; (3) **Emprendimientos juveniles**; (4) **Inclusión social con igualdad y equidad de género**; (5) **Diálogo**

**social; y (6) Difusión del propio Plan** (véase *Tabla 2*). El Plan fue coordinado por el Ministerio del Trabajo (MITRAB).

*Tabla 2. Ejes Estratégicos de El Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y Decente para las Juventudes de Nicaragua 2012-2016*

| EJES ESTRATÉGICOS                                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD</b>                         | Se busca desarrollar un sistema nacional que ayude a las personas jóvenes a adquirir una serie de herramientas y competencias profesionales para acceder a un empleo. De esta manera, se pretende lograr una coordinación entre los sectores de la educación, juventud y sindical, para adecuar los programas de formación y capacitación adaptados a las demandas del mercado laboral. |
| <b>EMPLEO DE CALIDAD E INSERCIÓN LABORAL PRODUCTIVA</b>  | Se promueve la inserción laboral productiva a través de la intermediación, principalmente de personas jóvenes que accedan por primera vez a un empleo o trabajo decente en alianzas con el sector empleador.                                                                                                                                                                            |
| <b>EMPRENDIMIENTOS JUVENILES</b>                         | Se plantea que el desarrollo de las competencias emprendedoras de las juventudes debe fomentarse desde el ciclo escolar. Además, se brinda atención y apoyo para la creación de emprendimientos juveniles, de forma individual o de forma asociativa.                                                                                                                                   |
| <b>INCLUSIÓN SOCIAL CON IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO</b> | Sensibilizar en el sector empleador sobre la aplicación efectiva de los principios de igualdad, equidad y no discriminación en el empleo, considerando las dimensiones de género, grupos étnicos, grupos de población en emergencia social, personas migrantes y personas con discapacidad.                                                                                             |
| <b>DIÁLOGO SOCIAL</b>                                    | Estrechar relaciones entre los diferentes sectores del gobierno, sociedad civil y empresa privada. Además, se pretende desarrollar un marco institucional efectivo en el contexto del diálogo social para la integración de políticas y programas de empleo juvenil.                                                                                                                    |
| <b>DIFUSIÓN DEL PLAN</b>                                 | Se persigue que las instituciones del Gobierno Nacional y Local, el sector sindical, el sector empresarial, las organizaciones juveniles y demás organizaciones sociales y económicas se comprometan en la difusión del plan.                                                                                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir de El Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y Decente para las Juventudes de Nicaragua 2012-2016*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Tórrez y Lau (2016) hacen referencia a las siguientes recomendaciones. Primero, invita a que **se diseñen y aprueben leyes especiales que promuevan y estimulen la contratación de jóvenes en Nicaragua**. Segundo, pone de manifiesto que **las intervenciones en empleo deben de estar articuladas con las acciones en materia de educación y desarrollo**, con el afán de promover una educación de calidad que permita optar a empleos dignos.

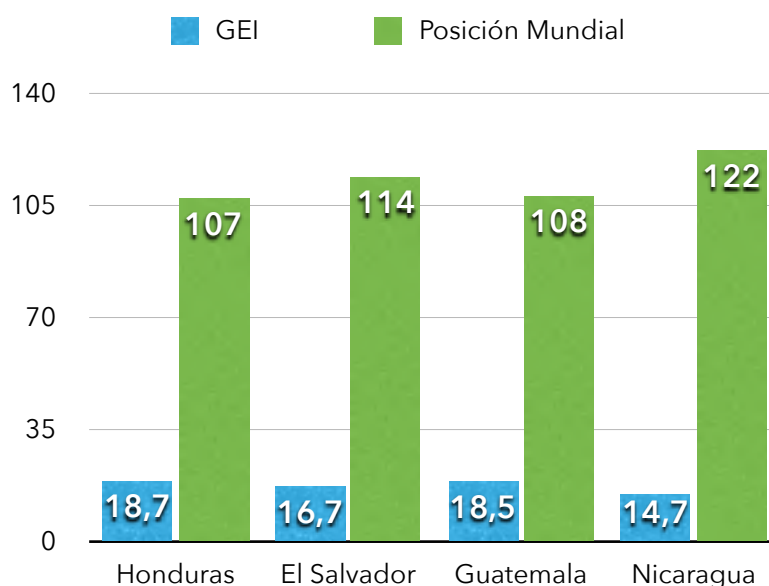


## 2. EMPRENDIMIENTO

A comparación de otros países iberoamericanos, no se encuentran datos del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) para analizar la dinámica emprendedora en Nicaragua. Esta misma situación se encuentra para el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem). Lo que imposibilita que se pueda describir el contexto emprendedor de esta país centroamericano a través de ambos índices.

Debido a lo anterior, se recurre al **Global Entrepreneurship Index** (GEDI, 2019). En este sentido, **Nicaragua tiene una puntuación de 14,7 que lo sitúa en el lugar 122 a nivel mundial**. Para poder tener un panorama más global, en la *Gráfica 3* se aprecia como este país centroamericano es el peor ubicado entre sus países vecinos, como Honduras (107), Guatemala (108) y El Salvador (114).

*Gráfica 3. Posición Mundial en el Global Entrepreneurship Index de Honduras*



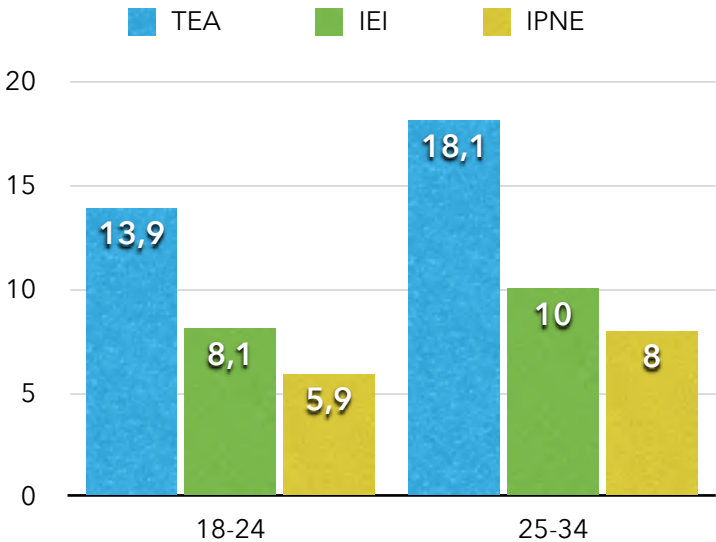
*Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Index.*

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 13,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 8,1% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 5,9%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 18,1%, un IEI de 10% y un IPNE de 8% (véase *Gráfica 4*).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Nicaragua contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la **Ley MIPYME o Ley 645** de enero de 2008. Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto **fomentar la creación y potenciar la sostenibilidad de las micro, pequeña y mediana empresas**. Para conseguir lo anterior, esta intervención se divide en tres puntos primordiales: (1) fines principales (véase

Tabla 3); (2) lineamientos estratégicos (véase Tabla 4); e (3) incentivos (véase Tabla 5). La conjunción de los ámbitos anteriores determinan las prioridades y los marcos de actuación que deben seguir tanto el Estado como el sector privado en relación a las MIPYMEs.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Honduras entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 3. Fines Primordiales de la Ley MIPYME o Ley 645

| FINES PRIMORDIALES                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Establecer principios económicos rectores para el fomento de las MIPYME.                                                                                                                                                                                                               |
| Instaurar un sistema de coordinación interinstitucional como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo y fomento a las MIPYME, que armonice la gestión que efectúan las diversas entidades públicas y privadas.                                                            |
| Adoptar un instrumento legal de carácter general, que dé lugar a un proceso normativo del cual se deriven nuevos principios legales, reformas de los ya existentes cuando sea necesario, en aquellas áreas y sectores económicos considerados claves para el desarrollo de las MIPYME. |
| Instaurar un proceso educativo y formalización empresarial y asociativo, mediante la reducción de costos monetarios de transacción y la facilitación de procedimientos administrativos ágiles.                                                                                         |
| Promover la existencia de una oferta económica permanente de instrumentos y servicios empresariales de promoción y desarrollo a las MIPYME.                                                                                                                                            |
| Ampliar de manera efectiva, en el ámbito nacional, la implementación de las políticas de fomento a la MIPYME, mediante la incorporación del Gobierno Central, Gobiernos de las Regiones Autónomas y Municipios, a las acciones conjuntas de que se trate.                              |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley MIPYME o Ley 645.

La segunda medida que se presenta es la vigente **Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud** de mayo de 2001. En el capítulo V, dedicado a la Creación de Pequeñas y Medianas Empresas Juveniles, se encuentran cinco artículos (Art. 10-14) en materia de emprendimiento. En éstos destaca el establecimiento de un programa para la creación de empresas o cooperativas lideradas por personas jóvenes. Al mismo tiempo, esta iniciativa persigue

fortalecer las bases empresariales juveniles a través de la capacitación técnica e incentivar a la banca privada para dar acceso a créditos a las personas jóvenes (véase *Tabla 6*).

*Tabla 4. Lineamientos Estratégicos de la Ley MIPYME o Ley 645*

| LINEAMIENTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estimular de forma integral el desarrollo de las MIPYME, en un contexto de competitividad.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Facilitar el fomento y desarrollo integral de las MIPYME, en consideración de sus aptitudes para la generación de empleo, la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos, el aprovechamiento de pequeños capitales y la capacidad empresarial de los nicaragüenses.                                              |
| Promover la instauración de un proceso de formalización empresarial, mediante la reducción/eliminación de costos de transacción, la facilitación y flexibilización de procedimientos en todas las esferas de acción de las MIPYME.                                                                                                                                    |
| Promover la existencia de una oferta de instrumentos y servicios empresariales de fomento y desarrollo de las MIPYME.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Ampliar de manera sistematizada, al ámbito nacional, la implementación de los Programas y Políticas de Promoción y Fomento a las MIPYME mediante la incorporación del Gobierno Central, los Gobiernos Municipales, Gobierno de las Regiones Autónomas y Entidades Educativas, para el desarrollo de las acciones conjuntas que coadyuven y desarrollen los objetivos. |
| Promover las inversiones públicas en la construcción y habilitación de infraestructura productiva.                                                                                                                                                                                                                                                                    |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley MIPYME o Ley 645.*

*Tabla 5. Incentivos de la Ley MIPYME o Ley 645*

| INCENTIVOS                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Por la generación de nuevos empleos, que incluya a mujeres, a personas de tercera edad, a personas con discapacidades o capacidades diferentes y a jóvenes rehabilitados socialmente. |
| Por la reinversión de capital provenientes de utilidades.                                                                                                                             |
| Por la instalación de nuevas industrias de las MIPYME en parques industriales o de reinstalación de empresas de cualquier sector en municipios en situación de pobreza.               |
| Por la exportación de productos que integren, al menos, el cincuenta por ciento de materia prima o insumos nacionales.                                                                |
| Por la incorporación de alto componente de valor agregado nacional.                                                                                                                   |
| Por la implementación de medidas de protección al medio ambiente, la biodiversidad y el uso de tecnologías limpias.                                                                   |
| Por la producción de productos y servicios que sustituyan los importados.                                                                                                             |
| Que sean artesanos que promuevan la cultura nicaragüense.                                                                                                                             |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley MIPYME o Ley 645.*

Además, se destaca el Artículo 14 de la **Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud**. En tal sentido, el propio Estado asume la responsabilidad de implementar diversas **acciones a nivel local, regional y nacional para primar el emprendimiento en el ámbito de la juventud**. De esta manera, entre otras cuestiones, se crearon incentivos fiscales para las empresas juveniles ya existentes, se otorgó financiamiento para el desarrollo de MIPYMEs y se promocionó el crédito desde entidades especializadas en emprendimiento (véase *Tabla 7*).

Tabla 6. Artículos 10-13 de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud

| ARTÍCULOS 10-13                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 10.- Incentivar a la Banca Privada para que promueva, en el campo y la ciudad, pequeñas y medianas empresas que incorporen mano de obra juvenil que conjugue con la mano de obra experimentada existente.                                                                                                                          |
| Artículo 11.- Desarrollar planes, programas y proyectos que permitan a las y los jóvenes el acceso a la prioridad, al crédito, la tecnología y a los programas de emprendedores juveniles, con la cual la población económicamente activa en el rango de edad juvenil, fomentará el auto empleo o su ingreso al mercado laboral.            |
| Artículo 12.- Promover la capacitación de tecnologías adecuadas que permitan el acceso de las y los jóvenes al conocimiento e información científica y tecnológica para generar recursos humanos jóvenes, técnicos o profesionales, que fortalezcan las bases empresariales, la reconversión industrial y la competitividad de la economía. |
| Artículo 13.- Desarrollar un programa para la creación de las micros, pequeñas y medianas empresas juveniles (PYMESJ) y/o cooperativas juveniles.                                                                                                                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud.*

Tabla 7. Artículo 14 de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud

| ARTÍCULO 14                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Auspiciará y fomentará iniciativas que otorguen financiamiento a asociaciones juveniles locales, nacionales, urbanas y rurales que desarrollo en pequeñas y medianas empresas.                                                                                                                |
| Apoyará el desarrollo institucional de organismos no gubernamentales especializados en la promoción del crédito para las PYMESJ y/o cooperativas juveniles.                                                                                                                                   |
| Crearé incentivos mediante apoyo institucional o fiscal para las empresas existentes que fomenten la asociatividad con micro, pequeñas y medianas empresas de jóvenes.                                                                                                                        |
| Proporcionará la creación de entidades de calificación técnica para los jóvenes en las áreas que requieran las PYMESJ y las cooperativas juveniles.                                                                                                                                           |
| Estimulará la suscripción de convenios entre la Banca Privada y los organismos no gubernamentales que trabajan con créditos para extender la cobertura a las PYMESJ y a las cooperativas juveniles.                                                                                           |
| Motivará a la Banca Privada a tomar medidas para el diseño de programas atractivos para microempresarios(as) juveniles.                                                                                                                                                                       |
| Se creará un Fondo, administrado por un directorio interinstitucional para la creación de las PYMESJ y cooperativas juveniles, las cuales serán financiadas con aportes del Estado, de las empresas interesadas que se asocien a él y por donación de instituciones nacionales o extranjeras. |
| El directorio interinstitucional que se encargará de la administración del Fondo estará integrado por un representante de cada una de las entidades relevantes, tanto públicas como privadas y las asociaciones juveniles que hayan creado las PYMESJ y las cooperativas juveniles.           |
| Se promoverá la búsqueda de fondos con bajos costos financieros para alimentar el sistema de créditos para las PYMESJ y las cooperativas juveniles que incentiven su nivel de competitividad en el mercado.                                                                                   |
| Son facultades del directorio interinstitucional del Fondo, definir las áreas preferentes de creación de las PYMESJ y las cooperativas juveniles y la capacitación que requieren en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.                                                                 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Amador y Briones-Peñalver (2017), en primera instancia, consideran **esencial que se de acceso a financiamiento o créditos bancarios** para que la juventud

nicaragüense pueda iniciar sus negocios. Pisani (2018), en segunda instancia, **invita a que la economía informal no se considere como un terreno baldío del subempleo, sino como una incubadora para el desarrollo empresarial** y de nuevos emprendimientos. Solórzano (2017), por otra parte, pone de manifiesto que es esencial crear las condiciones óptimas para que las personas jóvenes estén motivadas y comprometidas para emprender. En tal sentido, también apunta la importancia de acompañar a los jóvenes en todas las etapas de un emprendimiento. Finalmente, Rodríguez y Pérez (2017) recomiendan **ofrecer un marco de actuación donde la juventud nicaragüense pueda desarrollar emprendimientos en relación a necesidades de sus comunidades y territorios.**

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social de Nicaragua nace a partir de la **Ley Orgánica de Seguridad Social** (LOSS) de noviembre de 1955, cuando se creó el Instituto Nicaragüense de Seguros Sociales (INSS). A partir de lo anterior, este sistema evolucionó paulatinamente. Primero, con la creación de un Sistema Nacional Único de Salud (SNUS) en 1979. Segundo, con la puesta en marcha de programas no contributivos para colectivos no cubiertos por el INSS en 1982. Tercero, con la concepción del **Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia** (FONIF) en 1995. Cuarto, con el establecimiento del Sistema Nacional de Pensiones en el 2000 (mediante la Ley 340). Quinto y último, con la aprobación de la **Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones** en el 2001 (Antón Pérez, 2007).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que la estructura del Sistema de Seguridad Social de Nicaragua está integrado por las siguientes áreas: (1) **Régimen Integral** (que cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM), y riesgos profesionales (RP); (2) **Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**, y **Riesgos Profesionales**; y (3) **Régimen Facultativo** (para los grupos no asalariados, que cubre los riesgos de IVM y EM).

Al mismo tiempo, en la *Tabla 8* se aprecia la descripción que hace el BISSI (OISS, 2018) de las diversas acciones protectoras que componen el sistema nicaragüense: (1) **Pensiones**; (2) **Seguro de enfermedad-maternidad**; (3) **Asistencia en Salud**; (4) **Accidentes Laborales y Enfermedades Profesionales**; y (5) Enfermedades y accidentes laborales.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población nicaragüense ha aumentado su acceso a la seguridad social en casi un lustro**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 17,58% en 2011 a un 22,26% en 2014. También se observa ese mismo aumento en el porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud nicaragüense se encuentra un 14,63% en 2011 y un 19,25% en 2014 (véase *Gráfica 5*).

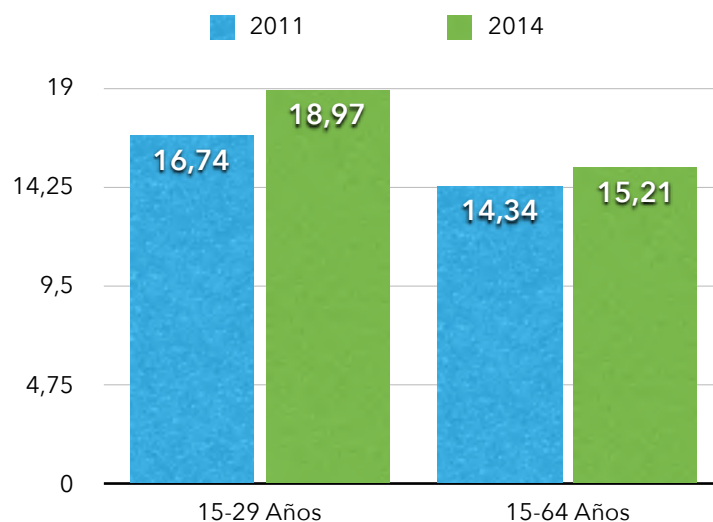
A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Nicaragua. La primera medida que se aborda es el **Programa de Medicina Preventiva**. Esta iniciativa busca **fomentar acciones para la promoción de la salud y captar a trabajadores en situación de riesgo en su salud** que requieren una intervención oportuna y eficaz. Para conseguir lo anterior, el programa contempla las siguientes dos acciones: (a) **Visitas a los empleadores** públicos, privados, de zonas francas y ONG's para su integración al programa.; e (b) **Impartiendo presentaciones de promoción y prevención** de los factores de riesgo influyentes en la aparición de las enfermedades crónicas no trasmisibles incluyendo las oncológicas (INSS, 2019).

Tabla 8. Acciones Protectoras del Sistema de Seguridad Social de Nicaragua

| ACCIÓN                                                   | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PENSIONES</b>                                         | Esta rama de la protección es la más importante del Seguro Social y, para los años 1994-1995, representaba más del 46% de los gastos totales del INSS, lo que implica una tercera parte de los ingresos totales. Sin embargo, debe destacarse que una porción significativa se destina a la protección de las víctimas de guerra, cuya obligación del Estado no se hace efectiva completamente, afectando al flujo y a los niveles de las reservas técnicas de la institución. Este es el denominado Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (supervivencia) o IVM. |
| <b>SEGURO DE ENFERMEDAD-MATERNIDAD</b>                   | El seguro de enfermedad-maternidad, es la rama de salud de la seguridad social. Es financiado con la contribución de empleadores y trabajadores afiliados al régimen integral obligatorio, con el aporte del estado y la contribución de los afiliados al seguro facultativo integral. Administrado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, se encarga de otorgar las prestaciones de salud y las prestaciones económicas de corto plazo, a trabajadores asegurados y sus beneficiarios.                                                             |
| <b>ASISTENCIA EN SALUD</b>                               | Bajo la modalidad de contratación de servicios y pagos por capitación mensual, se ha constituido una red a nivel nacional, a través de las denominadas Empresas Médicas Previsionales (EMP), a quienes se les transfiere el riesgo por consulta médica ambulatoria (general y especializada), hospitalización, exámenes de apoyo diagnóstico, prescripción farmacológica y las prestaciones económicas a corto plazo.                                                                                                                                           |
| <b>ACCIDENTES LABORALES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES</b> | Las prestaciones por Riesgos Profesionales tienen como objetivo la protección integral del trabajador ante las contingencias derivadas de su actividad laboral y la reparación del daño económico que pudiera causarle a él y a sus familiares. Su cobertura es obligatoria, protegiendo a todos los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea el trabajo que realicen, y cualquiera que sea la naturaleza de la institución, servicios, empresa, cooperativas de producción o persona para quien trabajen.                                             |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

La segunda medida que se presenta es el **Decreto 03-2018** para reformar el reglamento general de la Ley de Seguridad Social. Esta iniciativa contempló cambiar el sistema del INSS en los siguientes aspectos: (1) **Aumento a las contribuciones patronales y laborales**; (2) **Impuesto a las pensiones de los actuales jubilados**; y (3) **Disminución a las pensiones de los actuales jubilados** (véase *Tabla 10*). Estas medidas persiguieron asegurar la sostenibilidad financiera del INSS. Cabe destacar que esta acción legislativa sólo estuvo activa durante un breve periodo (Decreto 03-2018, 2018).

*Tabla 10. Reformas a Ley de Seguridad Social según Decreto 03-2018*

| EJE ESTRATÉGICO                                                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AUMENTO A LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES Y LABORALES</b>            | Los empleadores aplicarán un aumento de un 21% a las cotizaciones al INSS de sus personas trabajadoras en 2018, del 22% en 2019 y 22,5% en 2020.            |
|                                                                       | Las personas trabajadoras verán aumentado su aporte un 0,75%, del 6,25% al 7%.                                                                              |
| <b>IMPUESTO A LAS PENSIONES DE LAS ACTUALES PERSONAS JUBILADAS</b>    | Las personas jubiladas verán aumentado su aporte en un 5% del monto que reciben como pensión de retiro en concepto de cobertura de enfermedades.            |
| <b>DISMINUCIÓN A LAS PENSIONES DE LAS ACTUALES PERSONAS JUBILADAS</b> | Las personas jubiladas verán disminuida la cuantía de su pensión en relación a las asignaciones familiares por esposo o esposa inválida (del 15% al 13,5%). |
|                                                                       | Y por cada hija/o menor de 15 años o personas ascendientes a su cargo mayores de 60 años (del 10% al 9%).                                                   |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 03-2018.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Tovar (2015) señala que **la sostenibilidad del INSS no se resuelve aumentando las cotizaciones y disminuyendo la cobertura de las personas afiliadas**. El autor, en este sentido, considera clave los siguientes aspectos para garantizar el Sistema de Seguridad Social de Nicaragua: (1) **Aumentar la afiliación de las personas aseguradas**; (2) **Disminuir la informalidad laboral tanto de los empleadores como de las trabajadoras**; (3) Mejorar la administración de la propia institución; (4) Otorgar autonomía financiera y administrativa al INSS; (5) Limitar los gastos; y (6) Promover la transparencia de la institución. No obstante, el decreto fue rápidamente derogado por la presión social ejercida contra el Gobierno.



#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Katia. (2015). *La política nacional para el desarrollo integral de la juventud en Nicaragua. Análisis en la implementación del componente de inserción productiva (2001-2011)*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Amador, Justa Pastora y Antonio Juan Briones-Peñalver. (2017). "Factores determinantes que influyen para el emprendimiento de microempresas en el municipio de León, Nicaragua." *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas* 5(9): 1-30.

Antón Pérez, José Ignacio. (2007). "La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: una propuesta de pensión no contributiva." *Cadernos PROLAM/USP* 6(10): 37-66.

Asamblea Nacional. (2010). Iniciativa No 20106516. Ley de Pasantía. Managua: Asamblea Nacional. En: <https://bit.ly/2PbBpaL>

Asamblea Nacional. (2012). Ley de Promoción del Contrato del Primer Empleo para la Juventud Managua: Asamblea Nacional. En: <https://bit.ly/2ZamJNl>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Decreto 03-2018. La Gaceta Diario Final. Managua, Nicaragua, 18 de Abril de 2018.

F-ODM. (2013). *Desarrollo de Capacidades Nacionales para mejorar las Oportunidades de Empleo y Autoempleo de las personas jóvenes en Nicaragua* MDGF 1941. Managua: F-ODM.

Global Entrepreneurship and Development Institute. (2019). *Global Entrepreneurship Index Nicaragua*. En: <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>

INSS. (2019). Programa de Medicina Preventiva. En: <https://www.inss.gob.ni/index.php/programas-35/programa-de-medicina-preventiva>

Instituto Nacional de información de Desarrollo. (2011). "Informe de empleo Encuesta Continua de Hogares (ECH)." Managua: INIDE.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Pisani, Michael. (2018). "Contemporary Female Entrepreneurship in Nicaragua." *AD-minister* 33: 5-20.

Rodríguez, Máximo André y Tamara Iveth Pérez. (2017). "Experiencia innovadora y emprendimiento de educación en el programa universidad en el campo." En: de Pablo Valenciano, Jaime y Juan Uribe Toril. *Experiencias de emprendimiento social en Iberoamérica*. Pp. 119-124. Almería: Universidad Almería.

Solórzano, José Luis. (2017). "Materialización del empoderamiento económico de las mujeres rurales: experiencia de empoderamiento social de la Fundación Entre Mujeres (FEM) en Estelí." En: de Pablo Valenciano, Jaime y Juan Uribe Toril. *Experiencias de emprendimiento social en Iberoamérica*. 67: 115-118. Almería: Universidad Almería.

Tórrez, Mario Isaías y Giovanny Lau. (2016). "Nicaragua: ¿Hacia una ley de primer empleo juvenil?" *Cuaderno jurídico y político* 1(3): 64-79.

Tovar, Joaquín Aparicio. (2015). "La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social/Sustainability as excuse for restructuring the Social Security System." *Cuadernos de Relaciones Laborales* 33(2): 289-309.

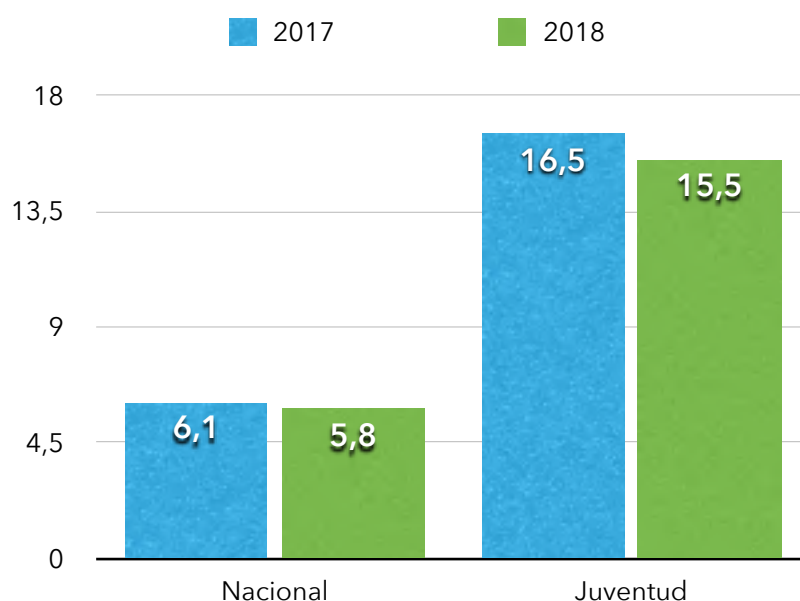
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PANAMÁ

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Panamá tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 6,1%. Una cifra que aumenta al 16,5% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 5,8% a nivel nacional y un 15,5% entre la juventud (véase *Gráfica 1*).

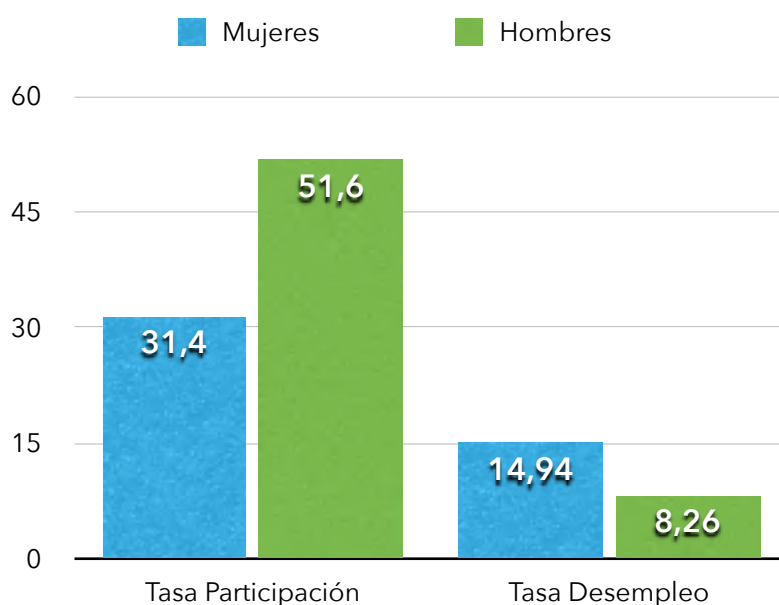
*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018*



*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Panamá. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 31,4% y 51,6% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 14,94% en mujeres y 8,26% en hombres (véase *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo juvenil para Panamá. Escotto (2015), en primera instancia, destaca que casi ninguna de las políticas laborales de juventud contiene la disponibilidad de recursos financieros para implementar lo que se ha propuesto. Soto *et al.* (2015), por otra parte, encuentran que existe una desvinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral. Lo que implica una desventaja presente y futuro en los jóvenes panameños, ya que propicia que caigan en pobreza, que no puedan salir de ella y sean estigmatizados.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Panamá. La primera medida que se aborda es la **Ley del Fomento del Trabajo Decente para Jóvenes** (Proyecto de Ley 354, 2018). Esta iniciativa sigue vigente y se enmarca en el principio fundamental de que **las personas jóvenes debe de tener acceso a un empleo decente**, ser tratados con dignidad (sin importar su edad, raza, clase social, sexo, religión o ideas políticas) y recibir una remuneración justa. Para conseguir lo anterior, se establece un **acuerdo entre el sector público, las empresas y las instituciones de formación**, donde estos agentes brindarán ofertas educativas/formativas e intermediación laboral (véase *Tabla 1*).

La segunda medida que se presenta es el programa **Pro Joven: Una Oportunidad de Empleo**. Esta iniciativa sigue vigente y busca ser una plataforma de **intermediación laboral entre las personas jóvenes y los empleadores**, de cara a promover la inserción laboral de este colectivo en función del perfil requerido por las empresas. El perfil de los beneficiarios es de aquellas personas de entre 15 y 29 años de edad, recién graduadas en competencias técnicas y vocacionales de escuelas públicas. Tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, las modalidades de este

programa persiguen facilitar que la juventud panameña se convierta formalmente en trabajadores productivos.

*Tabla 1. Características Principales de la Ley del Fomento del Trabajo Decente para Jóvenes*

| MODALIDAD                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SECTOR PÚBLICO</b>               | Del sector público. en la planificación. orientación y supervisión de los planes y programas en materia de formación profesional y empleo juvenil.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>SECTOR EMPRESARIAL</b>           | De las empresas y organizaciones del sector privado. en la generación de empleo decente y con la colaboración en materia de formación.                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>INSTITUCIONES DE FORMACIÓN</b>   | De las instituciones de formación, en el diseño. capacitación, seguimiento y apoyo a los programas de trabajo y empleo juvenil.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO</b> | Impulsar la actividad económica y la proyección del empleo decente para personas jóvenes. Desarrollar programas de capacitación que llenen la demanda de mano de obra calificada. Dar seguimiento y apoyo a la inserción laboral de las personas jóvenes. Brindar incentivos al sector financiero, para que facilite el acceso al crédito y la asistencia técnica a jóvenes emprendedores y microempresarios. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Fomento del Trabajo Decente para Jóvenes.*

*Tabla 2. Modalidades del programa Pro Joven: Una Oportunidad de Empleo*

| MODALIDAD                                                    | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAPACITACIÓN EN HABILIDADES PARA EL TRABAJO Y LA VIDA</b> | Las personas jóvenes tienen la oportunidad de aprender habilidades socioemocionales o no-cognitivas (v.g. empatía, trabajo en equipo, resolución de conflictos, toma de decisiones, hablar en público, comunicación asertiva) a partir de capacitaciones con psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos y otros especialistas.                    |
| <b>PASANTÍA LABORAL</b>                                      | Las personas jóvenes tienen la posibilidad de realizar pasantías de 3 meses de duración en empresas reconocidas. De esta manera, se toma en cuenta el área de trabajo donde la persona joven quiere desarrollar su andadura profesional, de cara a que pueda poner en prácticas sus conocimientos y, por el otro lado, adquirir experiencia laboral. |
| <b>TUTORÍAS</b>                                              | Las personas jóvenes sostienen talleres de orientación ocupacional para poder determinar su futuro laboral. Estas tutorías se realizan con especialistas y personas de recursos humanos de empresas reconocidas.                                                                                                                                     |

*Fuente: Elaboración propia a partir del programa Pro Joven: Una Oportunidad de Empleo.*

La tercera medida que se exhibe es el programa **POVE: Orientación Vocacional y Empleo**. Esta iniciativa sigue vigente y se centra en “propiciar y divulgar información oportuna sobre la tendencia ocupacional y demanda de habilidades para el trabajo a estudiantes de premedia y media de colegios particulares y públicos a nivel nacional”. De esta manera, se brindan espacios de oportunidades donde las personas jóvenes adquieren la información necesaria para seleccionar la carrera universitaria o profesional que les genere las mayores expectativas laborales para su futuro profesional (véase *Tabla 3*).

La cuarta medida que se expone es el programa **PAIL: Programa de Apoyo a la Inserción Laboral**. Esta iniciativa sigue vigente y busca **potenciar las capacidades técnicas de las personas panameñas** a través de pasantías laborales, donde las beneficiarias adquieran diversas competencias, herramientas y marcos de actuación relacionadas con el mundo profesional. Para conseguir esto, **el programa ofrece Becas Laborales** donde el Estado y las empresas participantes aportan cada uno el 50% correspondiente al salario mínimo. Por lo que, finalmente, las personas beneficiarias aumentan sus probabilidades de insertarse correctamente al mundo laboral y promover su estabilidad.

*Tabla 3. Espacios del programa POVE: Orientación Vocacional y Empleo*

| ESPACIO                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS</b> | Para que los jóvenes compartan sus perspectivas a otros jóvenes (Paneles de Estudiantes Líderes). En los cuales los estudiantes reflexionen acerca de sus características vocacionales, personales, familiares y las del horizonte profesional y laboral que les rodea.                                                                 |
| <b>DIÁLOGO CON PROFESIONALES</b>   | Para un diálogo entre profesionales y empresarios egresados del sistema educativo con estudiantes, así estos puedan conocer el resultado del esfuerzo y el proceso de formación, las perspectivas del mundo laboral y los factores que llevaron a egresados a construir su perfil profesional (Paneles de Profesionales y Empresarios). |
| <b>OFERTA EDUCATIVA</b>            | Para que los jóvenes conozcan la oferta de los centros de formación y programas públicos y privados enfocados en jóvenes (Ferias en Colegios).                                                                                                                                                                                          |

*Fuente: Elaboración propia a partir del programa POVE: Orientación Vocacional y Empleo.*

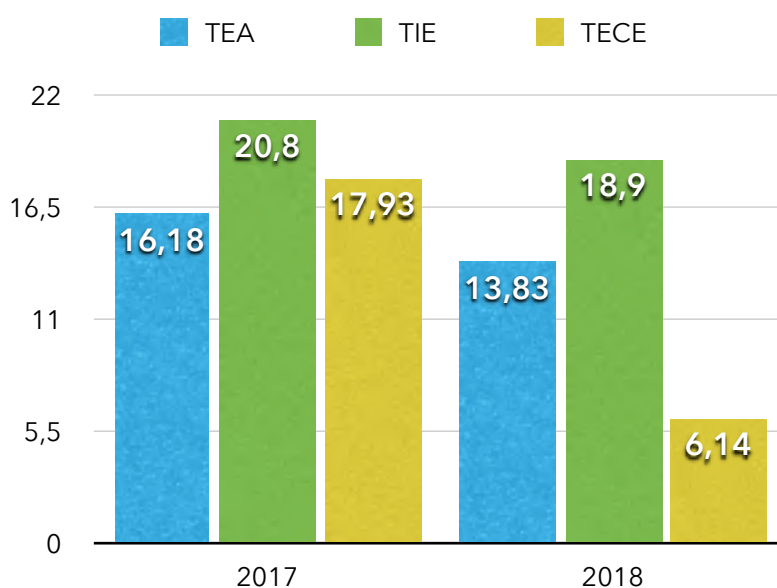
La quinta medida que se aborda es la creación del **Sello Yo Sí Cumpro**. Esta herramienta sigue vigente y **reconoce las buenas prácticas de inclusión laboral** implementadas por las empresas. De esta manera, se toma en cuenta a aquellos empleadores que cumplan cabalmente los principios laborales fundamentales contenidos en la Constitución, en los Códigos, en los Decretos y en los Convenios panameños. Además, como un valor añadido para conseguir este sello, también se valoran los esfuerzos por **conseguir un ambiente de paz y cordialidad laboral**.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Soto *et al.* (2015) ponen de manifiesto que las políticas laborales de juventud no pasan de ser largas listas de áreas en las que se pretende trabajar. En tal sentido, es esencial revisar el punto anterior y **diseñar intervenciones concretas en relación a los ámbitos que se quieren proteger o promover**.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Panamá del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 16,18% en 2017 y finalizó en un 13,83% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 20,80% a un 18,90% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) se disminuyó considerablemente, de un 17,93% en 2017 a un 6,14% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Panamá entre 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

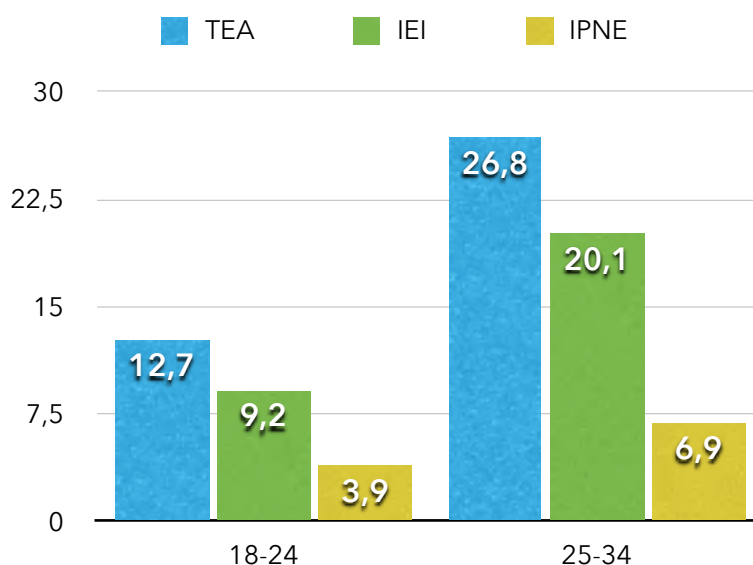
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Panamá ha descendido algunos puestos en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 49 en 2016, en el número 58 en 2017 y finalizó en la 53 en 2018**. Lo que coloca a Panamá como el onceavo país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 9,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 3% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 7%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 14,2%, un IEI de 6,7% y un IPNE de 7,7% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Panamá contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la **Política Pública de Juventud** que finalizó en 2004. Esta iniciativa, innovadora en su momento, desarrolló una cultura emprendedora desde el ámbito educativo. Además, ofreció **asistencia técnica a los proyectos**

**empresariales** de las personas jóvenes, otorgó créditos para la puesta en marcha de nuevos negocios y apoyó el **crecimiento de empresas de autogestión juvenil** (especialmente en áreas rurales e indígenas).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Panamá entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Las segundas medidas que se presentan son tres legislaciones en relación al emprendimiento que siguen vigentes. La **Ley 132 de 31 de diciembre de 2013**, en primer lugar, es una iniciativa que creó una nueva figura jurídica para facilitar la creación de nuevos negocios a través de **microempresa de responsabilidad limitada**. Por otra parte, la **Ley 129 de 31 de diciembre 2013** y la **Ley 130 de 31 de diciembre de 2013** estipularon lo siguiente: (a) la reforma del sistema de garantías mobiliarias; y (b) establecer un marco normativo para las instituciones de microfinanzas, de cara a que las personas panameñas puedan acceder a diversos créditos y apoyos económicos.

La tercera medida que se exhibe es el **Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019**. Esta iniciativa busca promover el emprendimiento turístico. Al mismo tiempo, persigue empoderar a la población indígena y a las personas pertenecientes a sectores desfavorecidos, de cara a que puedan visualizar el turismo como una oportunidad laboral (véase *Tabla 4*).

La cuarta medida que se expone es el **Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes 2015-2019 "Activo de Panamá"**. Esta iniciativa, como continuación de Políticas Públicas de Juventud 2004, busca la **inclusión laboral y social de las personas jóvenes panameñas**. En materia de emprendimiento, el plan detalla dos acciones diferenciadas. La primera es "Fortalecer los programas de capacitación en todos los niveles de los jóvenes para que desarrollen sus capacidades blandas y formación técnica, adaptándolos al mercado laboral y/o para el emprendimiento". La segunda, por otra parte, es "Fomentar el emprendimiento entre las y los jóvenes mediante incentivos que permitan desarrollar pequeñas y medianas empresas, incluyendo el acceso al crédito para tal fin".



Tabla 4. Líneas de Acción del Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019

| LÍNEAS DE ACCIÓN                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Desarrollo de campaña ciudadana sobre la importancia del turismo, la protección del ambiente y la cultura panameña; y las oportunidades que representa el turismo para la puesta en marcha de iniciativas. |
| Desarrollo de un observatorio del empleo turístico integrado en la ATP y en coordinación con las entidades competentes.                                                                                    |
| Formación en cultura turística y para el emprendimiento turístico en coordinación con las entidades competentes de forma que se generen iniciativas y empleo.                                              |
| Estrategia de comunicación interna para valorización de la cultura y el folklore panameño: Rutas turísticas, paradores y clubes de producto (villas de pescadores, pueblos artesanos).                     |
| Plan de acompañamiento para el desarrollo de iniciativas turísticas en territorios indígenas.                                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Morán (2016) pone de manifiesto que es imprescindible diseñar fórmulas para generar **planes crediticios pensados exclusivamente para emprendimientos o microempresas**. Fuentelsaz y González (2015), por otra parte, señalan que es necesario **promover un contexto institucional en el que se puedan llevar a cabo las iniciativas emprendedoras de la juventud panameña**, así como formar a las nuevas generaciones para aumentar la calidad de sus iniciativas puestas en marcha. López Sinisterra (2016), finalmente, apuesta por crear incubadoras, **fomentar la formación cualificada en emprendimiento** e impulsar la transferencia tecnológica al mercado empresarial.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) señala que el actual sistema de **Seguridad de Social de Panamá** no se entendería sin los siguientes pilares<sup>1</sup>. En primer lugar, por las normas constitucionales establecidas en el Capítulo 61 del Título III (contenidas en los Artículos que van del 103 al 110). En segunda instancia, por la Ley 23 del 21 de marzo de 1941 que funda la Caja de Seguro Social. En tercer término, por **Ley 8 del 6 de febrero de 1997** por la que se crea un Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones para los Servidores Públicos. En cuarto término, por el **Decreto 60 de 1965** por el cual se regula la creación de Fondos Complementarios para trabajadores del sector privado. En quinto y último lugar, por la **Ley 10 de 16 de abril de 1993** por la que se establecen incentivos para la formación de fondos para jubilados, pensionados y otros beneficios.

El BISSI (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que la **acción protectora del sistema panameño** descansa en los servicios y prestaciones médicas y en las prestaciones económicas por riesgo común o por riesgos profesionales o del trabajo. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, las acciones protectoras están conformadas por los siguientes ámbitos: (1) **Servicios de Salud**; (2) **Prestaciones económicas**; (3) **Prestaciones por riesgos del trabajo**; (4) **Auxilios de funerales**; (5) **Asignaciones familiares**; (6) **Prestaciones de cesantía**; (7) **Prestaciones por salud**; (8) **Prestaciones por salud a dependientes**; y (9) **Prestaciones por maternidad**.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población panameña ha descendido ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 52,04% en 2011 a un 50,61% en 2017. También se observa una ligera disminución en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud panameña se encontró un 47,49% en 2011 y un 43,80% en 2017 (véase *Gráfica 5*).

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Panamá. La primera medida que se aborda es el **Programa de Ángel Guardián** mediante la **Ley N° 39** de 14 de junio de 2012 (MIDES, 2015). Esta iniciativa busca **mejorar la calidad de vida y proteger los derechos de las personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema**. Para conseguir lo anterior, los beneficiarios reciben un subsidio bimensual en la que deben cumplir con las corresponsabilidades establecidas por un equipo técnico del programa (véase *Tabla 6*). En tal sentido, el **Programa de Ángel Guardián** divide su apoyo en los ámbitos de **Salud** (asistencia a revisiones de salud y al centro de rehabilitación integral) y **Otros** (participación en charlas, cursos y seminarios de orientación psicológica y médica, y acceso al sistema educativo en caso de menores de edad).

---

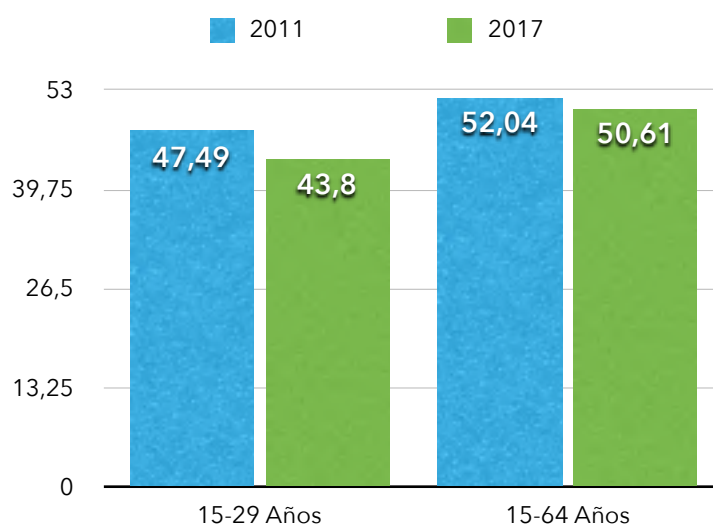
<sup>1</sup> Cabe destacar que la Ley 23 del 21 de marzo de 1941 fue la primera que se dictó en materia de protección al trabajador panameño en relación con accidentes de trabajo. Además de la anterior y de las mencionadas en el Informe, también destacan las siguientes: La Ley 9a. de 1924, que establece un sistema de jubilación para los telegrafistas; la Ley 65 de 1926, para empleados de la Agencia Postal de Panamá, del Banco Nacional de Panamá y del Hosp. Santo Tomás; y la Ley 78 de 1930 para los maestros. Finalmente, merece especial atención la creación de la Ley 7a. de 1935, que establece el derecho al retiro para todos los empleados públicos en base a sus aportes, los cuales se registraban en su cuenta individual.

Tabla 5. Características de las prestaciones de la Seguridad Social de Panamá

| ACCIÓN PROTECTORA                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SERVICIOS DE SALUD                    | La Caja de Seguro Social, a través de un sistema de servicios de salud, brindará atención de salud a los jubilados, pensionados, asegurados y dependientes cubiertos por el Riesgo de Enfermedad y Maternidad y a los trabajadores cubiertos por riesgos profesionales, en forma integral. Esta atención se brindará en el ámbito de la red de servicios de atención institucional, a través del enfoque biopsicosocial en salud y con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad.                                                                                                     |
| PRESTACIONES ECONÓMICAS               | Están divididas en prestaciones a corto plazo o de carácter temporal (subsídios) y en prestaciones a largo plazo, pagaderas en rentas mensuales en la mayoría de los casos vitalicias (pensiones por invalidez, vejez y muerte). Protege en forma obligatoria a todos los trabajadores por cuenta de terceros y a los asegurados voluntarios. Cubre, además, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones.                                                                                                                                                                                                |
| PRESTACIONES POR RIESGOS DEL TRABAJO  | Se otorgan prestaciones de salud al trabajador por causa de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales. Incluye asistencia médica y hospitalaria, suministro de medicamentos y provisión de prótesis (de acuerdo a la lesión sufrida. Se prevén además subsidios económicos, indemnizaciones y pensiones para el trabajador o para sus familiares en caso de fallecer el mismo a causa de un riesgo laboral.                                                                                                                                                                                          |
| AUXILIOS DE FUNERALES                 | Además de las pensiones por muerte, se otorga un auxilio por funerales en un sólo pago para ayudar a los gastos de enterramiento del asegurado o pensionado fallecido.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| ASIGNACIONES FAMILIARES               | Se adiciona al importe de las pensiones por vejez o invalidez, una cuantía fija por carga familiar (por esposa y por cada hijo hasta los 18 años o con discapacidad), sin que la pensión más la asignación puedan exceder del salario base del cálculo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| PRESTACIONES DE CESANTÍA              | Se mantiene el derecho a que el trabajador y sus beneficiarios continúen recibiendo los servicios y prestaciones médicas hasta por tres meses después de cesar de laborar por cualquier causa y hasta por un año en caso de contar al momento del cese de labores con 180 cotizaciones o más.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| PRESTACIONES POR SALUD                | Prestaciones en salud. Consisten en la atención integral que incluye: atención ambulatoria, hospitalaria, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y otros servicios de diagnóstico y tratamiento, que serán brindados por equipos multidisciplinarios. Prestaciones económicas. Consisten en el pago de un subsidio a los empleados y trabajadores que sufran una enfermedad o lesión que les produzca incapacidad temporal para el trabajo, que no sea producto de una enfermedad o accidente laboral, y de un subsidio de maternidad que cubra el periodo de reposo que se le reconoce a la empleada grávida. |
| PRESTACIONES POR SALUD A DEPENDIENTES | La Caja de Seguro Social concederá las prestaciones médicas contempladas en el Riesgo de Enfermedad, conforme a lo que señale el Reglamento de Prestaciones Médicas, a los dependientes de los asegurados, siempre que estos hayan sido inscritos previamente en los registros de la Caja de Seguro Social. En el evento de que un asegurado no tenga cónyuge, tendrá derecho a las prestaciones médicas, la mujer con quien conviva en unión libre.                                                                                                                                                           |
| PRESTACIONES POR MATERNIDAD           | Las aseguradas cubiertas por este riesgo, trabajadoras/dependientes tendrán derecho en el curso del embarazo, en el parto y en el puerperio, a la asistencia prenatal y obstétrica, según el nivel de atención y complejidad que requiera su estado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social de Panamá.

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 6. Corresponsabilidades del Programa de Ángel Guardián

| CORRESPONSABILIDADES                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asistir regularmente a los servicios de salud para revisiones periódicas. Siempre que la condición de discapacidad severa se lo permita. Los beneficiarios cuya condición de discapacidad severa no les permita asistir a los servicios de salud podrán ser visitados por el equipo técnico. |
| Asistir al centro de rehabilitación integral del área, si ha sido referido por las autoridades de salud competentes.                                                                                                                                                                         |
| Acceder a los servicios del sistema educativo, si se trata de menor de edad con discapacidad severa.                                                                                                                                                                                         |
| Participar en charlas, cursos y seminarios de orientación psicológica, de salud y de otros, destinados a la atención de la discapacidad, organizados por el Estado en su beneficio y dictados en las áreas cercanas a su residencia o lugar de pago.                                         |
| Las corresponsabilidades que se aplicarán al beneficiario las establecerá el equipo técnico al momento de la visita en el sitio.                                                                                                                                                             |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Ángel Guardián.

Las segundas medidas que se presentan son una serie de legislaciones implementadas en la última década. Se inicia por la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, la cual estipula la nueva forma de realizar el derecho de petición en todas las instancias públicas del Estado, incluyendo aquellas pertenecientes a la seguridad social. Después, se encuentra la **Ley No. 6 de 22 de enero de 2002**, la cual establece una nueva normativa de transparencia dentro de la Gestión Pública, donde también se encuentran las instituciones referentes al Sistema de Seguridad Social.

Siguiendo con este recorrido, se encuentra la **Ley 7 de 14 de febrero 2018**, que adopta diversas acciones para prevenir y sancionar cualquier acto discriminatorio, incluyendo en las estancias en las que la seguridad social esté presente. O la **Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005**, que hace una reforma contundente a la Caja de Seguro Social de Panamá, donde destaca la sostenibilidad financiera de la sección de Invalidez, Vejez y Muerte, el dotar a la CSS de

marcos de actuación que permitan combatir la evasión y cobrar las cuotas correspondientes y especificar todas las disposiciones para las personas aseguradas y para los empleadores (véase Tabla 7).

*Tabla 7. Disposiciones de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005  
en cuanto a personas aseguradas y empleadores*

| PERFIL                     | DISPOSICIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PERSONAS ASEGURADAS</b> | <p>Afiliación obligatoria.<br/>Trabajadores extranjeros.<br/>Afiliación voluntaria.<br/>Cotización mínima y estimación de salario de modalidades especiales.<br/>Afiliación de menores.<br/>Obligatoriedad de los trabajadores independientes contribuyentes.<br/>Pago de cuotas de los trabajadores independientes contribuyentes.<br/>Afiliación de personas que brindan servicios profesionales al Estado.<br/>Trabajadores que reciben salario y honorario.<br/>Ahorro voluntario.</p>                                                                    |
| <b>EMPLEADORES</b>         | <p>Inscripción y afiliación.<br/>Deber de notificación del cese de operaciones.<br/>Registro laboral obligatorio.<br/>Obligación del empleador de deducir cuotas.<br/>Pago de cuotas sobre los salarios.<br/>Excepción de salario.<br/>Procedimiento de recepción y corrección de planillas.<br/>Intermediarios.<br/>Sustitución del empleador.<br/>Deber de notificar la sustitución del empleador.<br/>Insolvencia y quiebra.<br/>Nulidad de estipulación por cotización indebida.<br/>Obligación de presentar paz y salvo de la Caja de Seguro Social.</p> |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Centeno (2018), en primera instancia, pone de manifiesto que la seguridad social, especialmente en el ámbito de la salud, no puede quedar en las manos del sector privado. Esto es debido a que, desde su perspectiva, se corre el riesgo de que los intereses de lucro prevalezcan sobre el interés de los ciudadanos. Oliveri (2016), por otra parte, señala que **es esencial apostar por programas no contributivos que brindan prestaciones adecuadas y que estos, a su vez, permitan que la participación laboral y la incidencia de pobreza en la vejez sea menor.**

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Centeno, Belisario. (2018). "Los servicios públicos de salud en la República de Panamá: Lo que hay que cambiar para mejorar la calidad." *Revista Plus Economía* 6(1): 51-64.

Escotto, Teresita. (2015). *Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica: análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fuentelsaz, Lucio and Consuelo González. (2015). "El fracaso emprendedor a través de las instituciones y la calidad del emprendimiento." *Universia Business Review* 47: 64-81.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

López Sinisterra, Omar. (2016). "Centros de innovación, desarrollo tecnológico y emprendimiento: caso Universidad de Panamá (centers innovation, technological development and entrepreneurship: case of the universidad de panamá)." *Hamut'ay* 2(2): 40-49.

Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay. (2015). Programa de Ángel Guardián. En: <https://www.mides.gob.pa/programas/angel-guardian/>

Morán, Luis Alberto. (2016). *Emprendimiento Juvenil en Panamá. Informe Nacional*. San José: CLACDS de INCAE.

Oliveri, María Laura. (2016). "Pensiones sociales y pobreza en América Latina." *Apuntes* 43(78): 121-157.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Proyecto de Ley 354. Asamblea Nacional Secretaría General, Ciudad de Panamá, Panamá, 8 de febrero de 2018.

Soto, Humberto, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. (2015). *Hacia la inclusión social juvenil: herramientas para el análisis y el diseño de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.

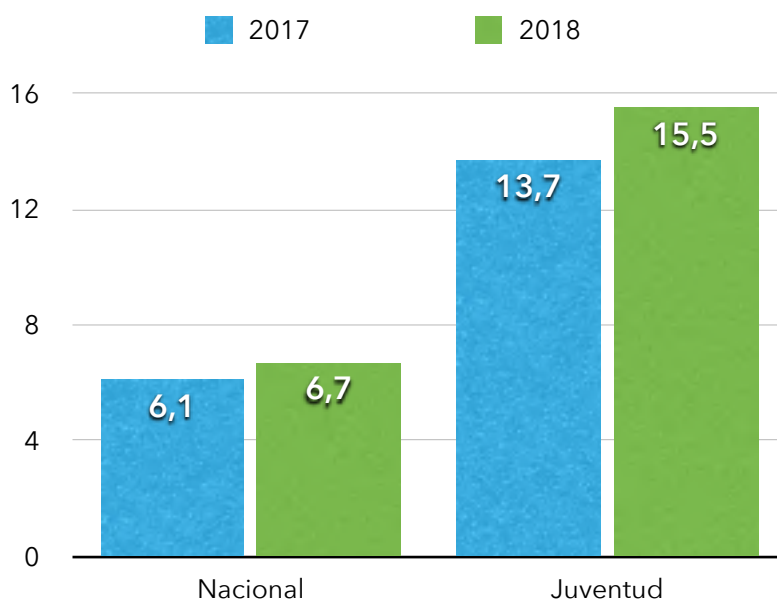
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PARAGUAY

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Paraguay tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 6,1%. Una cifra que aumenta al 13,7% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 6,7% a nivel nacional y un 15,5% entre la juventud (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018

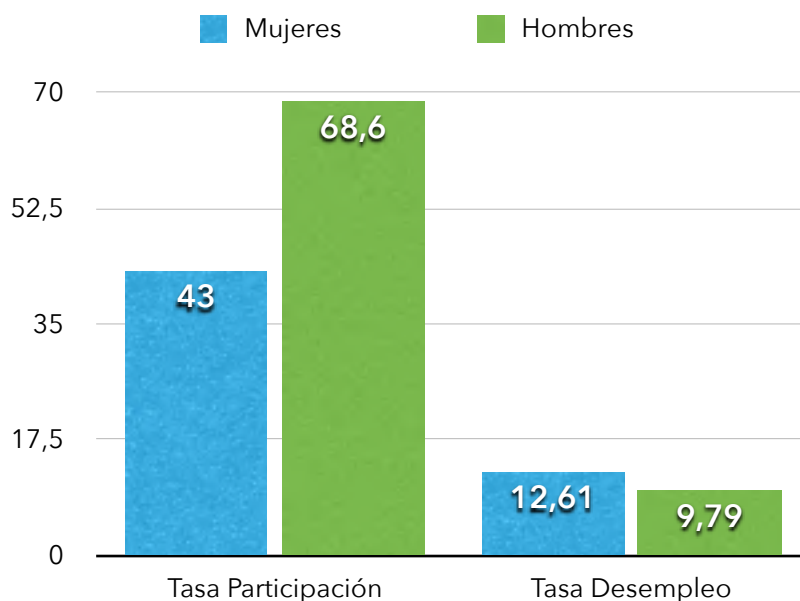


Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Paraguay. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 43% y 68,6% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 12,61% en mujeres y 9,79% en hombres (véase Gráfica 2).



Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo juvenil. Navarro y Ortiz (2014), en primera instancia, destacan que **Paraguay se caracteriza por ser un país con una baja productividad laboral**. Lo que, a su vez, provoca que exista **un amplio sector informal**, debido a que los empleadores no puedan hacer frente al pago de salarios regulados y de las contribuciones jubilatorias. Serafini y Zavattiero (2018), siguiendo esta línea, son más contundentes al afirmar que **los jóvenes paraguayos ostentan escasas condiciones de trabajo decente y formal**. Por lo que sus trayectorias están marcadas por el subempleo, la carencia de contratos laborales, salarios que no otorgan seguridad económica y una protección social inadecuada.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Paraguay. La primera medida que se aborda es el programa de **Inserción al Empleo Juvenil** mediante la **Ley No 4.951/13**. Esta iniciativa sigue vigente y busca promover el trabajo formal entre las personas jóvenes de entre 18 y 29 años de edad. Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, la normativa contempla cinco modalidades para favorecer la inclusión laboral de las personas jóvenes: (1) **Capacitación laboral**; (2) **Prácticas Profesionales**; (3) **Becas de trabajo**; (4) **Contratos de primer empleo formal**; y (5) **Contratos de aprendizaje**.

La segunda medida que se presenta es el programa **Mejora de las Competencias Laborales de Jóvenes** creado en 2017 por parte del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). Esta iniciativa sigue vigente y busca que **las personas jóvenes tengan la posibilidad de realizar prácticas profesionales remuneradas** en diversas empresas. Al mismo tiempo, brinda una formación complementaria en "Habilidades Sociales y Personales Relacionadas al Ámbito Laboral" impartido en colaboración con el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). Cabe destacar que el programa está enfocado principalmente a que los beneficiarios sean las propias personas egresadas del SNPP.

Tabla 1. Modalidades del Programa Inserción al Empleo Juvenil

| MODALIDADES                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAPACITACIÓN LABORAL</b>              | Esta es una modalidad que se caracteriza por facilitar el proceso formativo de las personas jóvenes en las unidades productivas de las empresas, de cara a que sean entrenadas y las empresas tengan un apoyo en sus necesidades productivas.                                   |
| <b>PRÁCTICAS PROFESIONALES</b>           | Esta es una modalidad que permite que las empresas acerquen el mundo laboral a las personas jóvenes, de cara que adquiera, inicie, desarrolle, mejore sus competencias personales, sociales y profesionales en el ámbito laboral.                                               |
| <b>BECAS DE TRABAJO</b>                  | Esta es una modalidad que posibilita que las personas jóvenes (con menos oportunidades) se relacionen con el mundo laboral y adquieran experiencia profesional (a través de diversos subsidios).                                                                                |
| <b>CONTRATOS DE PRIMER EMPLEO FORMAL</b> | Esta modalidad tiene por objeto establecer normativas para regular y fomentar la primera inserción laboral formal de las personas jóvenes, en el marco de contratos de entre 8-12 meses, con una jornada de máximo 48 horas semanales y siempre pagándose cualquier hora extra. |
| <b>CONTRATOS DE APRENDIZAJE</b>          | Esta modalidad brinda la posibilidad de que las personas jóvenes que sean aprendices presten un servicio a un empleador. A cambio, este último le enseñará al primero diversos métodos y procesos laborales en el marco de una profesión u oficio concreto.                     |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Inserción al Empleo Juvenil.

La tercera medida que se exhibe es el programa **Nuevos Empleos y Oportunidades para Jóvenes (NEO) de Paraguay**. Esta iniciativa sigue vigente y apoya a las personas jóvenes, de entre 16 y 29 años de edad, a mejorar sus oportunidades laborales. De esta manera, el programa se centra en tres aspectos fundamentales: (1) **identificar las necesidades del mercado laboral**; (2) **actualizar las competencias de las personas jóvenes**; y (3) **hacer match entre el punto 1 y el 2**. Además, tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, los beneficiarios, los empleadores y las instituciones públicas adquieren responsabilidades. Esto último, permite realizar una intermediación laboral entre las ofertas del mercado y la demanda de las personas jóvenes.

Tabla 2. Distribución de responsabilidades entre los actores del Programa NEO Paraguay

| MODALIDADES             | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PERSONAS JÓVENES</b> | Acceso a mejores servicios para la empleabilidad y Formación para el trabajo.<br>Mejora de las oportunidades de acceso al mercado laboral.<br>Mayor confianza y optimismo en las responsabilidades de ser empleado.                                                                                  |
| <b>SECTOR PRIVADO</b>   | Acceso a fuerza laboral cualifica.<br>Acceso a programas de capacitación conforme a sus demandas.<br>Incidencia en políticas públicas de empleabilidad.<br>Reconocimiento de marca por su compromiso social.                                                                                         |
| <b>SECTOR PÚBLICO</b>   | Mayor articulación con el sector privado.<br>Sistema de formación, orientación e inserción laboral para jóvenes más coordinados y mejorados.<br>Posibilidad de apalancamiento de recursos de diversas fuentes.<br>Aumento en tasas de empleo en jóvenes con situación de pobreza o vulnerabilidades. |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa NEO Paraguay.

La cuarta medida que se expone es el programa **Ñamba`apo Paraguay** (MJT, 2011). Esta iniciativa sigue vigente y **promueve el trabajo decente para las personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza**. Para conseguir lo anterior, se persigue el desarrollo de procesos de inserción en el mercado laboral e incluye la integración de trabajos transitorios de interés público con acciones de capacitación. Al mismo tiempo, el programa está dividido en dos componentes esenciales para alcanzar los objetivos planteados: (1) **Seguro de fomento al empleo** y (2) **Capacitación para el trabajo** (véase *Tabla 3*).

*Tabla 3. Distribución de responsabilidades entre los actores del Programa NEO Paraguay*

| COMPONENTES                                            | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SEGURO DE FOMENTO AL EMPLEO A TRAVÉS DEL ESTADO</b> | Se trata de una transferencia monetaria de 500.000 guaraníes mensuales. Incluye acciones de contraprestaciones que deben cumplir los beneficiarios como son la participación en la construcción o mejoramiento de pequeñas obras de infraestructura de interés comunitario. El periodo del Programa es de uno a seis meses dependiendo del tipo de trabajo comunitario.                                                                                 |
| <b>CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO</b>                    | Se trata de cursos de capacitación, principalmente en el área de las construcciones, con el fin de la insertar laboralmente a los beneficiarios en empresas privadas que realizan trabajos de gran envergadura para el Estado, sin embargo se plantea la posibilidad de insertarlos en obras más pequeñas, pero de interés comunitario licitados por los diferentes Ministerios y que requieran de un cantidad razonable de mano de obra no calificada. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa NEO Paraguay.*

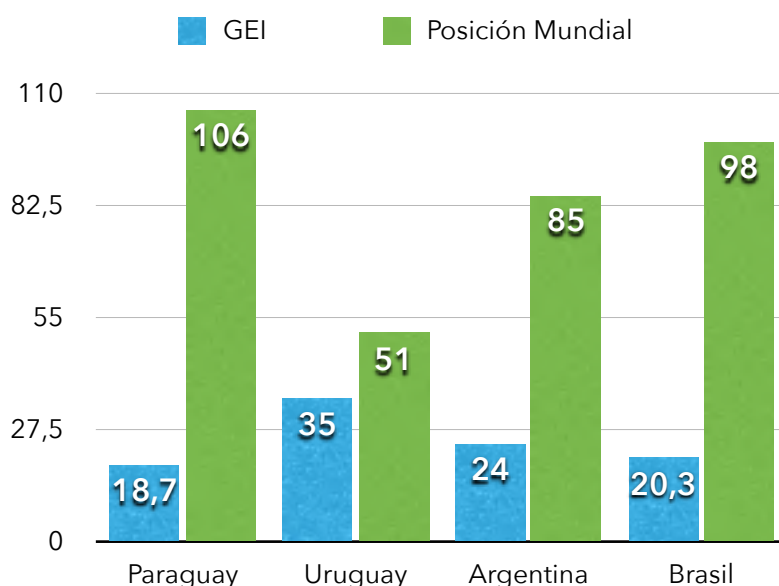
De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Serafini y Zavattiero (2018) apuestan abiertamente por **diseñar e implementar una política de empleo activa centrada en la juventud paraguaya**. Esto es debido a que, desde su perspectiva, el derecho a un ingreso y la autonomía económica de los jóvenes exige aumentar su participación laboral en cantidad y calidad. Por otra parte, estos mismos autores señalan la importancia de **analizar las entidades e instrumentos ya creados en materia de empleo, de cara a no duplicar esfuerzos y recursos**.

## 2. EMPRENDIMIENTO

A comparación de otros países iberoamericanos, no se encuentran datos del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) para analizar la dinámica emprendedora en Paraguay. Esta misma situación se encuentra para el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem). Lo que imposibilita que se pueda describir el contexto emprendedor de esta país sudamericano a través de ambos índices.

Debido a lo anterior, se recurre al **Global Entrepreneurship Index** (GEDI, 2019). En este sentido, **Paraguay tiene una puntuación de 18,7 que lo sitúa en el lugar 106 a nivel mundial**. Para poder tener un panorama más global, en la *Gráfica 3* se aprecia como este país sudamericano es el peor ubicado entre sus tres vecinos más cercanos, como son Uruguay (51), Argentina (85) y Brasil (98).

*Gráfica 3. Posición Mundial en el Global Entrepreneurship Index de Paraguay*



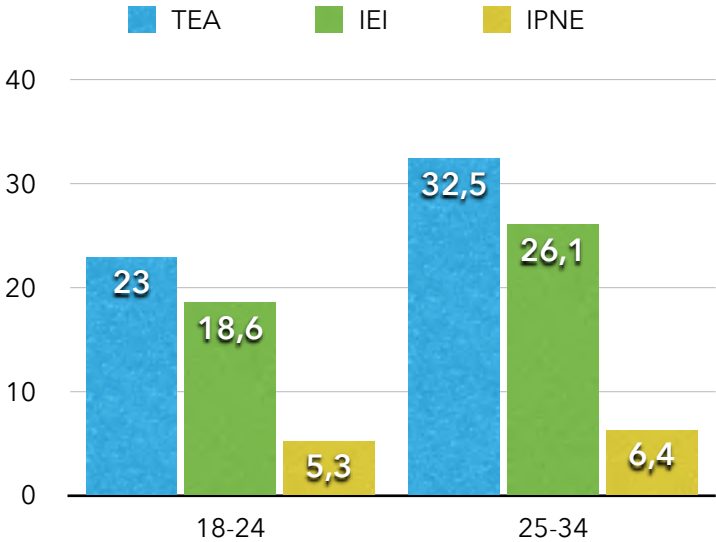
*Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Index.*

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 23,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 18,6% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 5,3%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 32,5%, un IEI de 26,1% y un IPNE de 6,4% (véase *Gráfica 4*).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Paraguay contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es el programa **Tenonderá** (CEPAL, 2019). Esta iniciativa sigue vigente y busca **contribuir a la estabilidad socioeconómica de las familias paraguayas, mediante proyectos productivos y generación de ingresos propios** y sostenibles en el tiempo con el fin de superar la pobreza. En tal sentido, el programa articula

asistencia técnica y capacitación laboral a través de alianzas con instituciones públicas y privadas, y facilita la comercialización de los productos y servicios ofrecidos de estos micro-emprendimientos. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, las familias beneficiarias reciben capacitación y acompañamiento permanente a través de los gestores empresariales.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Paraguay entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 4. Distribución de responsabilidades entre los actores del Programa NEO Paraguay

| COMPONENTES           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAPACITACIÓN          | Cursos de capacitación destinados a fortalecer las capacidades productivas, principalmente en las áreas de: i) formación empresarial, que incluye educación financiera y manejo de negocios; y, ii) desarrollo humano, por ejemplo, autoestima, comunicación, negociación, entre otros.                                                                                                                                                                                                                                |
| ASISTENCIA FINANCIERA | Con el propósito que las familias adquieran los activos necesarios para iniciar o fortalecer sus micro-emprendimientos, “Tenonderã” proporciona asistencia técnica específica y realiza alianzas con instituciones públicas y/o privadas. Asimismo, establece mecanismos que promuevan la efectiva vinculación con el mercado, para contribuir con la sostenibilidad de estos negocios. También, reciben “capital semilla”, consistente en un monto de dinero destinado para el inicio de sus actividades productivas. |
| COMUNIDADES INDÍGENAS | Tras la suscripción de actas de compromiso las familias reciben talleres de capacitación en planificación estratégica, elaboración del perfil de su futuro negocio y acceden a capital semilla por familia destinado al fortalecimiento de sus capacidades para la producción.                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa NEO Paraguay.

La segunda medida que se presenta es la **Ley del Fomento de la Cultura Emprendedora (Ley N° 5669/2016)**. Esta iniciativa sigue vigente y **estableció por primera vez las bases regulatorias y los marcos institucionales para la creación y consolidación de ideas de negocio formales** en la economía paraguaya. Para conseguir lo anterior, la ley estableció las siguientes acciones: crear la Dirección Nacional de Emprendedurismo (DINAEM), establecer incentivos para el desarrollo

sostenible de las empresas y garantizar el acceso a créditos o financiamientos (tanto para la consolidación de los negocios como para la creación de puestos de trabajo).

En relación a la segunda medida, esta ley también establece las siguientes acciones para impulsar el emprendimiento en su territorio: **Centros de Incubación de Empresas**, el **Fondo de Capital Semilla** y el **Fondo de Ángeles Inversores**. Lo anterior está regulado por el Viceministerio de Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MYPYMES). Se espera que estas medidas brinden a las personas emprendedoras lo siguiente: un mayor abanico de herramientas financieras para iniciar un negocio, superar la barrera de un año de supervivencia y consolidarse como una empresa formal rentable.

La tercera medida es el programa **Paraguay como Vos**. Esta iniciativa sigue vigente y fomenta que **los productos paraguayos tengan un espacio fijo en los supermercados y comercios del país**. Al mismo tiempo, se pretende que, aquellas personas emprendedoras que generan productos nacionales, tengan la misma **oportunidad de competir** con los productos importados o de las grandes marcas, así como **tener visibilidad** en todo el territorio nacional. Este programa está articulado por el Ministerio de Industria y Comercio, la Cámara Paraguaya de Supermercados y la Unión Industrial Paraguaya.

La tercera medida que se exhibe es el vigente **Programa de Apoyo a Emprendimientos Culturales** mediante la **Resolución SNC N° 188/2018**. Esta iniciativa busca ser la plataforma de despegue de aquellas personas que tengan una idea de negocio en materia cultural. De esta manera, se darán **ayudas financieras y asistencias técnicas para el desarrollo exitoso de industrias culturales**. En tal sentido, las personas beneficiarias recibirán un apoyo máximo de USD 3.146<sup>1</sup> y tutorías en cómo posicionar la dimensión cultural en los emprendimientos. El programa está ejecutado por la Secretaría Nacional de Cultura.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Barchello (2017), en primera instancia, pone énfasis en **promover los emprendimientos sociales en Paraguay**. Esto es debido a que estas iniciativas no sólo logran detectar una problemática y paliarla de forma innovadora, sino que también generan desarrollo social, cultural y económico en su territorio. Frohmann (2018), por otra parte, resalta la necesidad de **promover el emprendimiento entre las mujeres**, especialmente a través de las siguientes acciones: (a) identificar y eliminar las barreras que limitan la actividad emprendedora de las mujeres; e (b) incorporar a empresarias en cadenas de valor y proveer acceso igualitario y oportunidades para las mujeres en el ámbito del comercio nacional y exterior.

---

<sup>1</sup> La cifra en USD que se describe es del año 2018, tal y como aparece en la página web oficial del Programa de Apoyo a Emprendimientos Culturales (<https://bit.ly/2Hk8JKq>).

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) señala que el **Sistema de Seguridad Social de Paraguay** fue desarrollándose a partir de mediados del siglo pasado. En los últimos años se han incorporado diversas prestaciones, con el objetivo último de constituir un sistema que provea a todos los ciudadanos paraguayos de todas las prestaciones básicas y necesarias. En tal sentido, es menester destacar que el Instituto de Previsión Social (IPS) es la entidad más importante dentro del sistema y la que da una cobertura social integral: **Protección Social en Salud y Previsión Social**.

El BISSI (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que la **acción protectora** del Sistema de Seguridad Social paraguayo está integrado por las siguientes tres áreas: (1) **Invalidez, vejez, supervivencia** (IVS); (2) **Asistencia sanitaria y maternidad**; (3) **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** (véase Tabla 5).

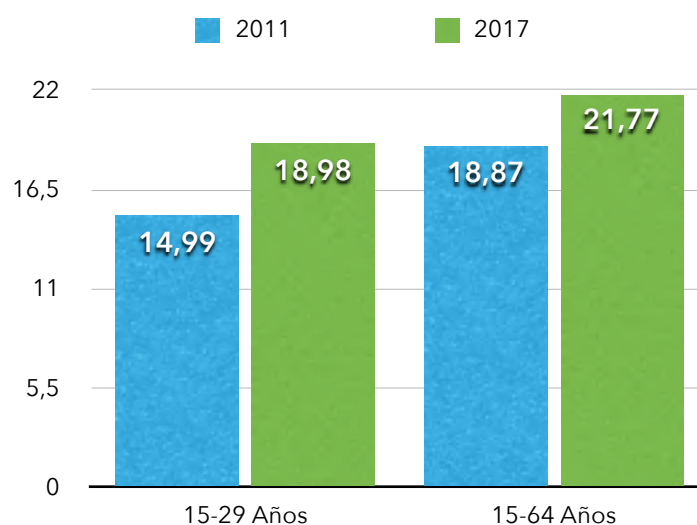
Tabla 5. Acción Protectora de la Seguridad Social de Paraguay

| ACCIÓN PROTECTORA                                         | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INVALIDEZ, VEJEZ, SUPERVIVENCIA</b>                    | Se basa en el sistema de reparto puro, teniendo en cuenta no las retribuciones específicas de las personas trabajadoras, sino los últimos salarios recibidos en un período de tiempo determinado.<br>Se financia en base a las aportaciones sobre los salarios y una aportación del Gobierno.<br>La prestación es de naturaleza definida y proporcional al salario de cotización del afiliado.<br>La adscripción es obligatoria. |
| <b>ASISTENCIA SANITARIA Y MATERNIDAD</b>                  | Cubre al afiliado y a sus descendientes hasta los 18 años de edad.<br>También tienen cobertura, mediante una cotización del 5% del salario, los trabajadores de la educación, en cualquiera de los niveles, tanto pública como privada.<br>Es necesario pasar un examen de ingreso obligatorio y clasificatorio (del que puede resultar la persona interesada apta o no apta).                                                   |
| <b>ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES</b> | Esta cobertura aplica a las personas trabajadoras asalariadas de empresas privadas industriales y comerciales (no rurales).<br>No exige un período mínimo de trabajo como condición de calificación.<br>Se requieren aportaciones por un mínimo de 4 meses.<br>Los beneficios alcanzan también a la esposa de la persona cotizante.                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población paraguaya ha aumentado ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 18,87% en 2011 a un 21,77% en 2017. También se observa un ligero aumento en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que para la juventud paraguaya se encontró un 14,99% en 2011 y un 18,98% en 2017 (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Paraguay. La primera que se presenta es la **Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza** mediante la **Ley n°3728** de 2009 (Bruno, 2018). Esta iniciativa sigue vigente y consiste en brindar, a todas las personas mayores de 65 años que vivan en situación de pobreza, un ingreso económico mensual para satisfacer las necesidades básicas. Asimismo, también pueden ser beneficiarios de este programa los veteranos de la guerra del Chaco y sus herederos, también a las familias de los militares y policías caídos en servicio activo.

La segunda medida que se expone es **Tekoporâ** mediante la **Ley N° 4.078/11** (MDS, 2019). Esta iniciativa sigue vigente y busca brindar protección social a hogares en situación de pobreza y mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios. Las acciones del programa están centradas, especialmente, en los derechos a alimentación, salud y educación. Para conseguir los objetivos, está dividido en las siguientes modalidades: (a) **Soporte alimentario**; (b) **Apoyo en educación y salud**; (c) **Apoyo a adultos mayores**; (d) **Apoyo a personas discapacitadas**; (e) **Apoyo a familias indígenas**; y (f) **Acompañamiento sociofamiliar y comunitario**.

La tercera medida que se presenta es el **Programa Abrazo** implementado en 2005 mediante la Ley N° 1.680 de Código de la Niñez y Adolescencia y la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS). Esta iniciativa sigue vigente y **persigue disminuir progresivamente el trabajo infantil**. Para esto, el programa realiza una intervención en la calle, con las familias, en Centros Abiertos (tanto de protección como comunitarios<sup>2</sup>) y a través de redes de protección (véase *Tabla 6*). Al mismo tiempo, brinda transferencias condicionadas, bonos solidarios, canastas básicas de alimentos, atención integral y asistencia socio-familiar (UTGS, 2016).

<sup>2</sup> Los Centros Abiertos están ubicados en zonas urbanas, en las cercanías de los lugares donde los niños y niñas trabajan. Los de Protección están equipados y disponen de recursos humanos preparados para recibir a bebés y niños de hasta 5 años. Y los Comunitarios brindan servicios en los barrios de donde provienen los niños y niñas que trabajan en la calle o que están en mayor riesgo de hacerlo.



Tabla 6. Actividades del Programa Abrazo

| COMPONENTES                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) Se realiza detección e intervención de trabajo infantil.                                                                                                                                                                |
| 2) Se brinda atención integral en Centros: promoción de la vida saludable, Refuerzo escolar y recreación.                                                                                                                  |
| 3) Se realiza acompañamiento psicosocial y trabajo con cada familia para disminuir las situaciones de riesgo, violencia y abandono que puedan afectar a los niños y niñas, a través de protección y promoción de derechos. |
| 4) Cualificación orientada a la inserción laboral dirigida a madres y padres beneficiarios y otros adultos así como a adolescentes.                                                                                        |
| 5) Se realiza seguimiento familiar de visitas periódicas a cada familia para acompañamiento y verificación de corresponsabilidades, se establece compromisos y metas que generen un proceso de cambio.                     |
| 6) Se impulsa la mejora de la generación de ingresos de los adultos.                                                                                                                                                       |
| 7) Provisión de TMC y otras prestaciones de apoyo.                                                                                                                                                                         |
| 8) Se realiza Control, sistematización de datos y resultados.                                                                                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Unidad Técnica del Gabinete Social.

Como un cuarto apunte, se hace un breve recuento de las propuestas de asistencia social que el país guaraní ha sacado adelante en los últimos años: (1) Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD); (2) Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP); (3) Propuesta de Política Pública 2010-2020 para el Desarrollo Social (PPDS); (4) Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030; y (5) Sembrando Oportunidades.

En tal sentido, las iniciativas anteriores tienen en común que **su objetivo primordial es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza** entre la población más vulnerable del país. Además, todas ellas cumplen con una función de **garantizar, de manera transitoria o temporal, la cobertura a la seguridad social de los colectivos que no pueden hacerlo** por diversas circunstancias. Para conseguir esto, suelen tener en cuenta las siguientes acciones: (a) mejorar la nutrición y salud básica de niños y embarazadas; (b) retener a los niños en la escuela y mejorar su salud y alimentación; (c) retener y reinsertar a los jóvenes en la escuela, promover su empleabilidad y emprendibilidad; (d) generar empleo y renta rural; (e) atender a los adultos mayores; (f) asistir a las personas con discapacidad; y (g) brindar asistencia a grupos indígenas.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Bruno (2018), en primera instancia, insta a que **se evalúe el rol de la pensión en las condiciones de vida de la población adulta mayor**. En esta línea, el mismo autor también extiende este análisis al grado de cobertura del beneficio, su focalización social y la suficiencia absoluta y relativa del monto de la pensión. Serafini y Zavattiero (2018), por su parte, proponen las siguientes tres medidas: (a) Aumentar la cobertura de aportantes en todos los regímenes jubilatorios; (b) **Universalizar, integrar y mejorar la calidad de las prestaciones de los programas no contributivos**; e (b) Incorporar el enfoque territorial en todos los programas de seguridad social (garantizando la coordinación con los gobiernos departamentales y municipales).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Barchello, Selva Margarita Olmedo. (2017). "Emprendimiento social en el ámbito de la cultura: caso del programa sonidos de la tierra de Paraguay." *Hitos de ciencias económico administrativas* 64: 152-170.

Bruno, Sebastián. (2018). "Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay)." *Revista MERCOSUR de políticas sociales* 2: 265-286.

CEPAL. (2019). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. En: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=98>

Frohmann, Alicia. (2018). *Género y emprendimiento exportador: iniciativas de cooperación regional*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Global Entrepreneurship and Development Institute. (2019). *Global Entrepreneurship Index Paraguay*. En: <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>

Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Tekoporã*. Asunción: MDS.

Ministerio de Justicia y Trabajo. (2011). *Ñamba'apo Paraguay Programa de Empleo Temporal*. Asunción: MJT.

Navarro, Bernardo y Emilio Ortiz. (2014). *El sistema de pensiones de Paraguay, debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma*. Asunción. CADEP.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Serafini, Verónica y Claudina Zavattiero. (2018): "La protección social en el Paraguay; avances y desafíos para la garantía de derechos." *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* 2: 173-191.

Unidad Técnica del Gabinete Social. (2016). *Programa Abrazo: Evaluación de Consistencia y Resultado*. Asunción: UTGS.

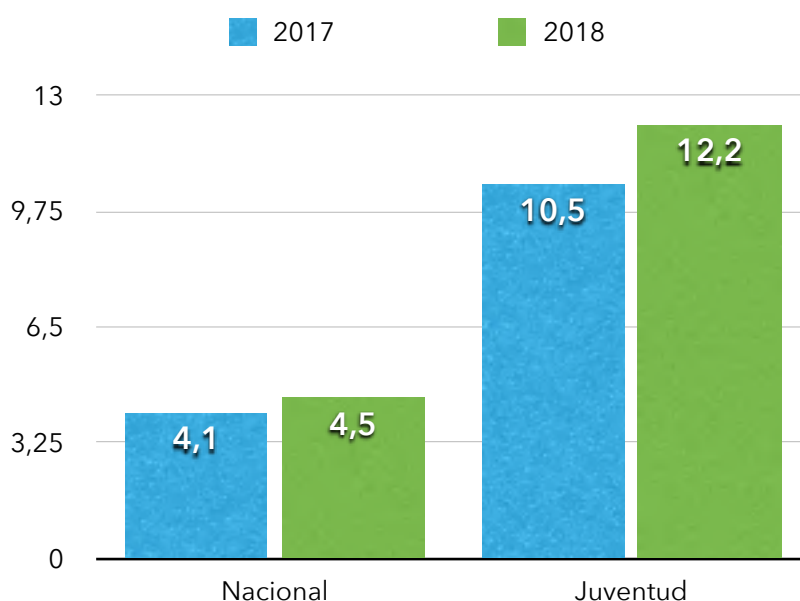
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PERÚ

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Perú tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 4,1%. Una cifra que aumenta al 10,5% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 4,5% a nivel nacional y un 12,2% entre la juventud (véase Gráfica 1).

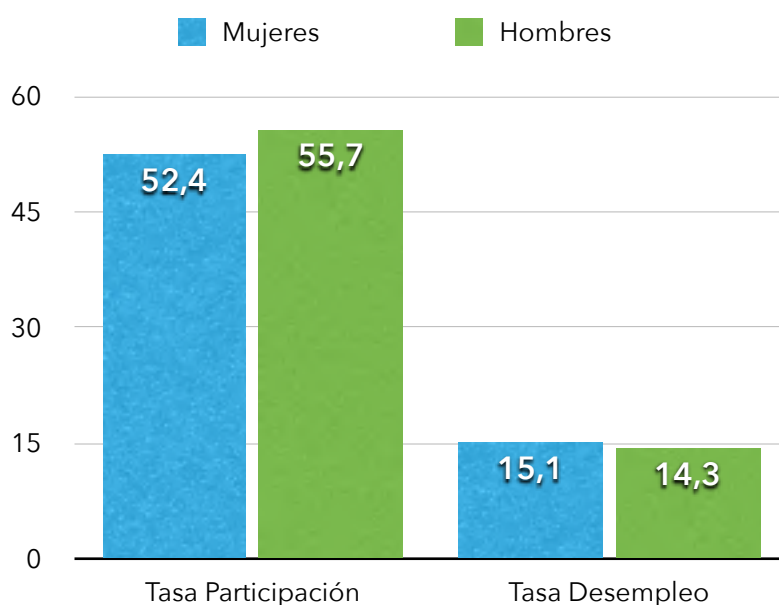
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Perú. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2018 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 52,4% y 55,7% para los varones. En cuanto a tasa de desempleo juvenil, la OIT (2019) estima que en ese mismo año fue de 15,1% en mujeres y 14,3% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2018 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente en materia de empleo juvenil para Perú. Franco y Ñopo (2018), en primera instancia, señalan que cada vez menos jóvenes peruanos forman parte de la población económicamente activa (PEA). Incluso, distinguen que para los que sí están dentro de la PEA, las condiciones laborales son cada vez menos alentadoras. Lo que provoca que la juventud peruana incluso renuncie de los mercados laborales. Alcázar *et al.* (2018), en segundo término, destaca que la juventud peruana está trazando trayectorias laborales vulnerables, que los hacen susceptibles de quedar socialmente excluidos. Esto es debido a que enfrentan serias dificultades para insertarse en el mercado laboral o, por el contrario, los que trabajan lo hacen en condiciones extremadamente precarias.

Uccelli y García Llorens (2016), en esta misma línea, encuentran que los trabajos que tienen los jóvenes peruanos se caracterizan por la precarización y la flexibilidad (ya que no existen trayectorias estables de trabajo). Reátegui *et al.* (2017), en este sentido, mencionan que una de las consecuencias de esta flexibilización es la condición de eterno aprendiz que adquieren los jóvenes al relacionarse con sus trabajos. Esto es debido a que pasan de un empleo a otro de manera reiterada, sin llegar a especializarse en una labor específica.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Perú. La primera medida que se aborda es el vigente **Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"** bajo el Decreto Supremo N°013-2011-TRABAJO. El objetivo primordial de esta iniciativa es **impulsar a que las personas jóvenes, que se encuentran desempleadas, en situación de pobreza y/o excluidas, encuentren un empleo decente**. Para esto, el programa centra sus esfuerzos en brindar, tanto en contextos urbanos como rurales, capacitación laboral, intermediación para la búsqueda de empleo y asistencia técnica para poner en marcha emprendimientos (véase *Tabla 1*).

Tabla 1. Estrategias del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"

| ZONA   | ESTRATEGIAS                                                                                                                                                                          |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| URBANO | Formación e inserción laboral.<br>Orientación al empleo dependiente e independiente.<br>Emprendimiento de negocios.<br>Facilitador de capital inicial de trabajo.                    |
| RURAL  | Capacitación técnico - productiva.<br>Orientación al empleo independiente.<br>Promoción en la implementación de centros de producción.<br>Desarrollo de emprendimientos productivos. |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos".

Tal y como se aprecia en la Tabla 2, el Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos" también se encuentra enmarcado dentro de 4 ejes principales: (1) **Formación Laboral**; (2) **Inserción al Mercado Laboral**; (3) **Emprendimiento**; y (4) **Capacitación en Oficios** (véase Tabla 2).

Tabla 2. Ejes principales del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"

| EJES                         | ESTRATEGIAS                                                                                                                                                                            |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FORMACIÓN LABORAL            | Acciones de capacitación y asistencia técnica.                                                                                                                                         |
| INSERCIÓN AL MERCADO LABORAL | Generar oportunidades para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo formal.                                                                                                |
| EMPRENDIMIENTO               | Brindar capacitación y asistencia técnica para la elaboración de planes de negocios y generar las condiciones para su implementación.                                                  |
| CAPACITACIÓN EN OFICIOS      | Formación laboral dentro de los rubros que demanda el mercado laboral: Agropecuario, Comercio, Construcción, Industria, Pesca, Servicios, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos".

La segunda medida que se presenta es el **Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú"** mediante el Decreto Supremo No 016-2011-TR. Esta iniciativa sigue vigente y tiene como objetivo promover el empleo, mejorar las competencias laborales e incrementar los niveles de empleabilidad en el país. Los beneficiarios podrán ser ciudadanos mayores de 18 años que se encuentren desempleados, subempleados, en riesgo de desempleo o trabajadores que experimentaron una disminución de sus ingresos. Tal y como se aprecia en la Tabla 3, el programa estipula tres líneas de actuación: (a) **Capacitación para la inserción laboral**; (b) **Certificación de Competencias**; y (c) **Orientación, Capacitación y Asistencia Técnica para Emprendedores**.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Alcázar *et al.* (2018), en primera instancia, evidencian que las soluciones de política para los jóvenes vulnerables deben ir, necesariamente, más allá de los programas de desarrollo de capacidades o de inserción laboral juvenil. En tal sentido, los

autores centran los esfuerzos en diseñar políticas de atención más integral, que requieren no sólo mayores niveles de inversión pública, sino también un grado de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.

*Tabla 3. Líneas de Actuación del Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú"*

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN                                                      | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL</b>                            | El programa, en convenio con Entidades de Capacitación Especializadas brinda cursos de acuerdo con la demanda del mercado de trabajo. El objetivo de la capacitación es desarrollar y fortalecer las competencias laborales de los participantes a fin de mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral.                                                                                                    |
| <b>CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS</b>                                     | Es el reconocimiento público, formal, temporal y documentado de las competencias laborales demostradas por una persona, conforme a sus competencias vinculadas con un perfil ocupacional. Los participantes que deseen someterse voluntariamente a la evaluación (escrita y de desempeño) de competencias laborales, deben contar con 2 años de experiencia general y un año de experiencia en el perfil ocupacional a evaluar. |
| <b>ORIENTACIÓN, CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EMPRENDEDORES</b> | El programa, en convenio con Entidades de Capacitación Especializadas, brindan el servicio de "Orientación, Capacitación y Asistencia Técnica para Emprendedores", dirigido a personas que desean realizar sus propios negocios o fortalecer sus emprendimientos iniciales.                                                                                                                                                     |

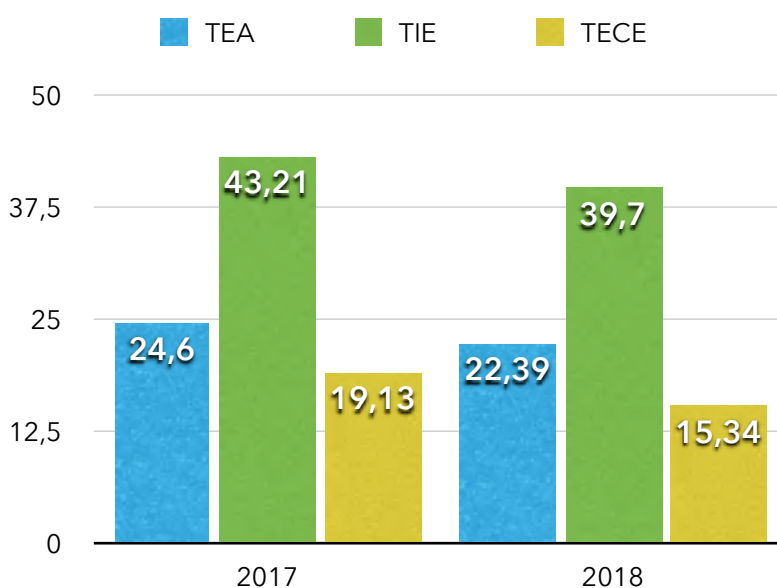
*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú".*

Franco y Ñopo (2018), por otra parte, ponen de manifiesto que **la capacitación de la juventud peruana tiene que estar enfocada tanto en las habilidades laborales como en las socioemocionales**. Al mismo tiempo, los autores recomiendan potenciar las intervenciones de colocación laboral y ampliar la difusión de los programas públicos de empleo. González *et al.* (2012), finalmente, hacen referencia a la necesidad de que haya una **visión integral entre el mundo educativo y el mundo laboral**, de cara a que las personas jóvenes no se queden desfasadas en conocimientos y competencias justo cuando acaben sus estudios y quieran insertarse en el mundo laboral.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Perú del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 24,60% en 2017 y finalizó en un 22,39% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 43,21% a un 39,70% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** disminuyó ligeramente de un 19,13% en 2017 a un 15,34% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Perú entre 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Perú ha descendido tres posiciones en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 46 en 2016, descendió al número 48 en 2017 y finalizó en la 49 en 2018**. Lo que coloca a Perú como el décimo país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

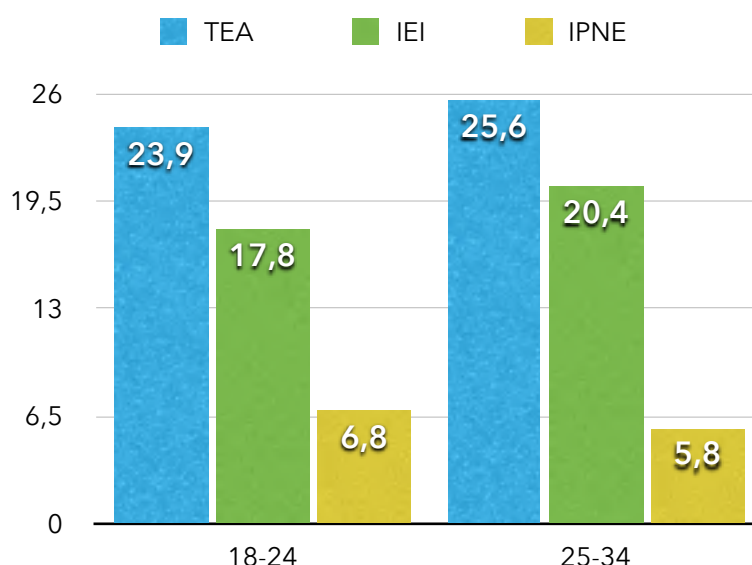
En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 23,9%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 17,8% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 6,8%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 25,6%, un IEI de 20,4% y un IPNE de 5,8% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Perú contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es el vigente **Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú"** mediante el Decreto Supremo 012-2011-TR. Esta iniciativa busca generar empleo, desarrollar capacidades productivas y promover el



empleo sostenido y de calidad, con el propósito de incrementar los ingresos y mejorar la empleabilidad de la población en condición de pobreza y pobreza extrema. Para conseguir lo anterior, el programa establece dos líneas de actuación diferenciadas: (a) **Concurso de proyectos** y (b) **Proyectos no concursables** (véase *Tabla 4*). En tal sentido, los beneficiarios del proyecto deben de tener entre 18 y 29 años, estar desempleados o subempleados y en situación de pobreza y extrema pobreza.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Perú entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 4. Líneas de Actuación del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo “Trabaja Perú”

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CONCURSO DE PROYECTOS</b>     | El Programa asigna recursos financieros para un fondo concursable al que se accede mediante la presentación de proyectos que posteriormente son seleccionados por un Comité de Priorización. Mediante esta modalidad se pretende atender a las personas con desempleo no inercial o no natural en situación de vulnerabilidad y residentes en zonas urbanas. |
| <b>PROYECTOS NO CONCURSABLES</b> | Para atender la demanda de cofinanciamiento de proyectos bajo esta característica, el Programa ha desarrollado la modalidad de intervención denominada Acción de Contingencia, el cual permitirá cubrir a nivel nacional, a todos aquellos distritos interesados en cofinanciar con el Programa.                                                             |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo “Trabaja Perú”.

La segunda medida que se presenta es el programa **Perú Emprende** (Ministerio de la Producción, 2017). Esta iniciativa sigue vigente y se centra en apoyar y potenciar los emprendimientos de las personas jóvenes, especialmente aquellos relacionados con la innovación, agronomía, ciencia y tecnología, investigación y desarrollo para la competitividad. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, el programa establece cinco líneas de actuación y tres acciones de financiamiento para el **desarrollo del emprendimiento y la innovación**.

Tabla 5. Líneas de Actuación del Programa "Perú Emprende"

| LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA "PERÚ EMPRENDE"                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Promover un entorno favorable para el desarrollo de las nuevas iniciativas empresariales.                                                              |
| Promover la formación de personas emprendedoras desde la educación básica, superior técnica y universitaria.                                           |
| Promover los espacios de coordinación, concentración y difusión para fomentar los emprendimientos en el país en las instituciones públicas y privadas. |
| Promover servicios especializados de apoyo a los emprendimientos y la creación y/o fortalecimiento de incubadoras de empresas.                         |
| Desarrollar instrumentos financiados especializados en el desarrollo de los emprendimientos.                                                           |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Perú Emprende.

Las terceras medidas que se exhiben son los vigentes programas **Fondo Innóvate Perú** del Ministerio de la Producción (PRODUCE) e **Ideas Audaces** del CONCYTEC. La primera iniciativa pone en marcha **concursos de emprendimiento y genera líneas de financiamiento** para emprendedores, empresas e incubadoras. La segunda acción, por otra parte, financia los proyectos de emprendimiento en las siguientes fases: (1) Prueba de concepto; (b) Formulación del plan de negocio; y (c) Transición a escala.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Huamansupa (2017), en primera instancia, invita a que **se diseñen intervenciones en las que se desarrolle una cultura de emprendimiento entre las niñas, niños y adolescentes** cuando se encuentran en los primeros años de su educación reglada. Este mismo autor, por otra parte, pone de manifiesto que **es clave que no sólo se apoye la puesta en marcha de ideas de negocios, sino también para que los emprendimientos se consoliden** en el tiempo.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

En el marco del Sistema de Seguridad Social de Perú se encuentran dos legislaciones de suma importancia. La primera es la **Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud** (N°26790) y la segunda es la **Ley de Pensión Máxima y Pensión Adelantada** (N°19990,30). Ambas normativas hicieron regularizaciones significativas para garantizar que los ciudadanos peruanos cuenten con las herramientas necesarias para la adquisición de un seguro de salud y de una pensión (una vez terminada su etapa laboral).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), siguiendo esta línea, destaca que **el sistema peruano responde a un modelo mixto**. Esto es debido a que cuenta, en materia de salud, con regímenes contributivos y un régimen estatal. Mientras que en materia de pensiones, contiene un régimen contributivo de reparto y un régimen de capitalización individual. En el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el régimen es de naturaleza contributiva.

Por otra parte, el BISSI (OISS, 2018) detalla que la **acción protectora** del Sistema de Seguridad Social peruano está integrado por las siguientes áreas: (1) **En materia de salud**; (2) **En materia de pensiones**; (3) **En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**; y (4) **Otras Prestaciones Sociales** (véase *Tabla 6*).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población peruana ha aumentado ligeramente su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadores activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 17,79% en 2011 a un 20,87% en 2017. También se observa un aumento en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que para la juventud peruana se encontró un 13,29% en 2011 y un 17,73% en 2017 (véase *Gráfica 5*).

A continuación se abordan las acciones legislativas en materia de seguridad social en Perú. La primera medida que se presenta es la **Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud** (Wilson, 2009). Esta iniciativa persigue garantizar que toda persona cuente con protección ante problemáticas de salud y enfermedad con independencia de su situación laboral. Es menester señalar que, a partir de esta ley, se creó el **Plan Esencial de Aseguramiento en Salud** (PEAS). Este Plan es una estrategia para dar cobertura universal a las personas a través de una "lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que como mínimo son financiadas a todos los asegurados" (Cetrángolo et al., 2013, 2015).

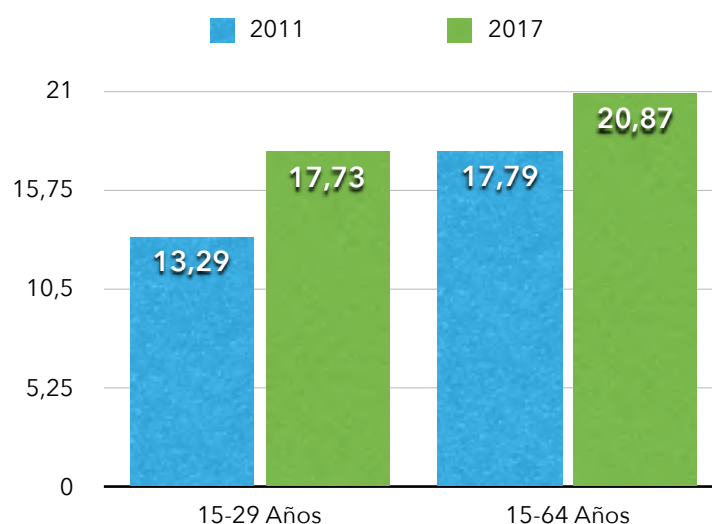
La segunda medida que se exhibe es el desarrollo del **Sistema de Seguro Público y Gratuito**, mejor conocido como el Sistema Integral de Salud (SIS). Éste busca **proteger el bienestar de los ciudadanos peruanos que no cuentan con un seguro de salud**. Para conseguir lo anterior, se establecieron cuatro acciones protectoras: SIS Gratuito, SIS Emprendedor, SIS MicroEmpresas y SIS Independiente.

Tabla 6. Acción Protectora del Sistema de Seguridad Social de Perú

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN                                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EN MATERIA DE SALUD                                              | <p><b>Prestaciones Asistenciales.</b> Respecto de las prestaciones y coberturas iniciará desde el momento en que la persona se encuentre afiliada, sin embargo, en el caso de las prestaciones económicas, únicamente se concederán en el Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud y regímenes especiales a los 3 meses de aportación consecutivos o 4 no consecutivos en el semestre inmediatamente anterior al mes en que se produjo la contingencia.</p> <p><b>Prestaciones Económicas.</b> El subsidio por incapacidad únicamente cubre a trabajadores dependientes, socios de cooperativas de trabajadores, trabajadores del hogar, pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes, trabajadores portuarios, trabajadores agrarios dependientes e independientes, así como los afiliados a regímenes especiales.</p> |
| EN MATERIA DE PENSIONES                                          | Esta acción protectora contempla las siguientes coberturas: Pensiones de jubilación; Pensiones de sobrevivientes de viudez, orfandad y ascendientes; Pensión de viudedad; Pensión a ascendientes; Pensión de supervivencia; Pensión Complementaria de Pensión Mínima; Pensión Complementaria de labores de Riesgo; Jubilación Anticipada para Labores de Riesgo; y Pensión Mínima.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| EN MATERIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES | Al accidentado se le cubren prestaciones asistenciales de prevención, promoción, atención de la salud, prestaciones de bienestar y promoción social, así como prestaciones económicas temporales dentro de las que se encuentran incapacidad temporal y maternidad, también prestaciones permanentes, dentro de la que se encuentran la pensión de jubilación, incapacidad o sobrevivencia y prestaciones por sepelio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| OTRAS PRESTACIONES SOCIALES                                      | Las prestaciones familiares protegen a los trabajadores activos, a los pensionados y a aquellos afiliados voluntariamente al IPSS o a la entidad prestadora de salud de elección, además del cónyuge, los hijos menores, los hijos discapacitados y el concubino. Para acceder a la prestación los trabajadores deben realizar aportes sobre el 9% de sus ingresos mientras que el pensionado sobre el 4%. Por otra parte, se tiene la prestación por maternidad, que tiene como destinatarias a las afiliadas regulares en actividad del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, afiliadas del Seguro de Salud Agrario y de regímenes especiales.                                                                                                                                                                                      |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

La tercer medida que se expone es el **Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"** mediante el Decreto Supremo No 081-2011-PCM. Esta iniciativa busca **brindar protección social a los adultos mayores de sesenta y cinco años a más**, que viven en situación de vulnerabilidad. Para esto, el programa contempla dos líneas de actuación. En la primera, los beneficiarios reciben una subvención económica que les permita incrementar su bienestar. En la segunda, se facilita el acceso de los adultos mayores a los servicios públicos mediante una articulación intersectorial e intergubernamental en esta materia.

La cuarta medida que se aborda es el **Programa CONTIGO** mediante el Decreto Supremo N° 004-2015 MIMP. Esta iniciativa brinda una **pensión no contributiva a personas en condición de discapacidad severa** y que se encuentren en situación de pobreza, con la finalidad de elevar su calidad de vida. Este programa es ejecutado por Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Lazo-Gonzales *et al.* (2016), en tal sentido, formulan varias sugerencias. La primera es **potenciar económicamente la seguridad social peruana a través de diferentes fuentes públicas** y garantizar su administración integrada, eficiente y transparente. La segunda es **impulsar las redes integradas de salud como mecanismo de integración en la provisión de servicios**, siempre que garanticen a la población igualdad de oportunidades de acceder a una seguridad social universal (especialmente en el ámbito de la salud).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Alcázar, Lorena, María Balarín, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez. (2018). "Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú." *Documentos de investigación* 90.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Cetrángolo, Óscar, Fabio Bertranou, Luis Casanova y Pablo Casalí. (2013). *El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Cetrángolo, Oscar, Fabio Bertranou y Luis Casanova. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Franco, Ana Paula y Hugo Ñopo. (2018). "Ser joven en el Perú: educación y trabajo." *Avances de Investigación* 37.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

González, Carolina, Laura Ripani y David Rosas-Shady. (2012). *¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Huamansupa, Amalia. (2017). *El Emprendimiento*. Lima: Universidad César Vallejo.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Lazo-Gonzales, Oswaldo, Jacqueline Alcalde-Rabanal y Olga Espinosa-Henao. (2016). *El sistema de salud en Perú. Situación y desafíos*. Lima: Colegio Médico del Perú.

Ministerio de la Producción. (2017). *Emprendedor Peruano. Oportunidades para el crecimiento empresarial*. Lima: Ministerio de la Producción.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Reátegui, Luciana, Carlos Urrutia, Ricardo Cuenca y Sandra Carrillo. (2017). *Los jóvenes de Lima: encuesta sobre las desigualdades en la juventud de Lima Metropolitana y el Callao*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Uccelli, Francesca y Mariel García Llores. (2016). "Solo zapatillas de marca, jóvenes limeños y los límites de la inclusión desde el mercado." *Urbanización, Migraciones y Cambios en la Sociedad Peruana* 26.

Wilson, Luis, Aníbal Velásquez y Carlos Ponce. (2009). "La ley marco de aseguramiento universal en salud en el Perú: análisis de beneficios y sistematización del proceso desde su concepción hasta su promulgación." *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 26(2): 207-217.

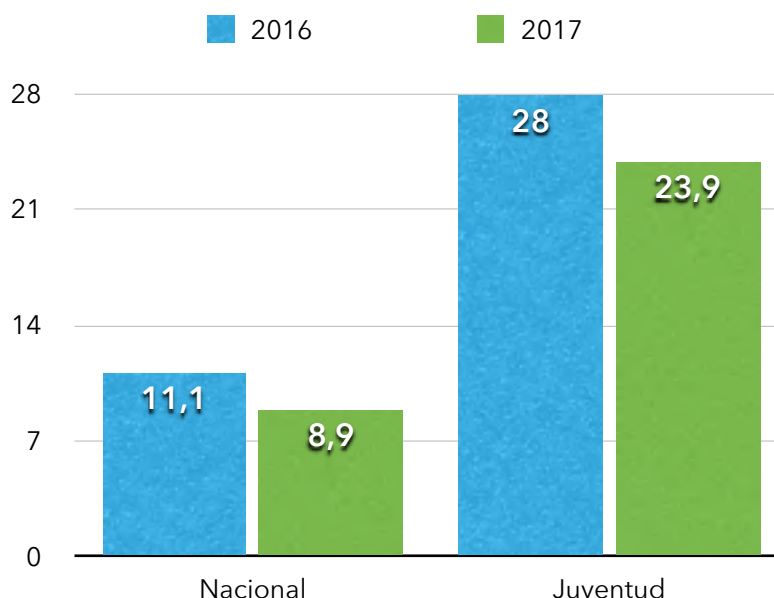
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PORTUGAL

#### 1. EMPLEO

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019), a través de su plataforma ILOSTAT, Portugal tuvo en 2016 una tasa de desocupación nacional del 11,1%. Una cifra que aumenta al 28% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Para el año 2017, los resultados han disminuido ligeramente: 8,9% a nivel nacional y 23,9% entre la juventud (véase *Gráfica 1*). Hasta el momento, la plataforma ILOSTAT de la OIT no ofrece cifras de 2018 para Portugal.

*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2016-2017*

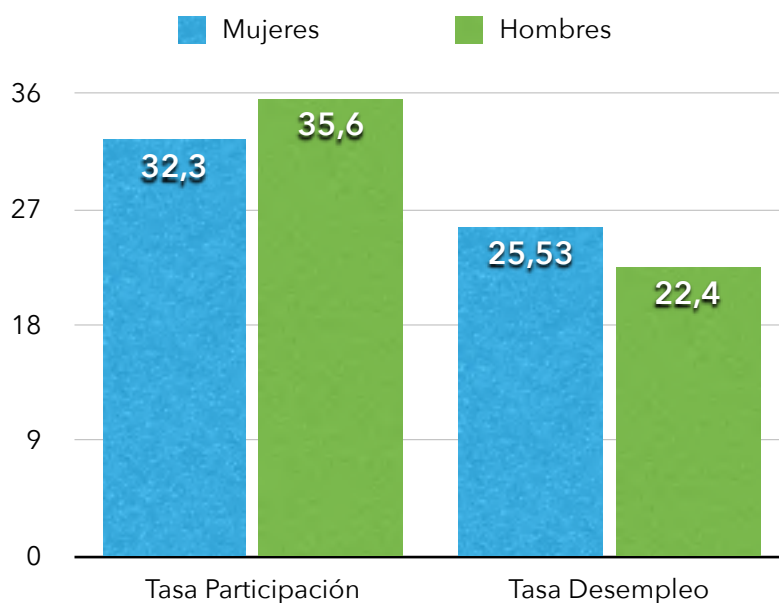


*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Portugal. La misma OIT (2019) destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 32,3% y 35,6% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 25,53% en mujeres y 22,40% en hombres (véase *Gráfica 2*).



Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y el Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Portugal en materia de empleo juvenil. Reis y Nofre (2018), en primera instancia, destacan que en la última década la inserción profesional de los jóvenes y el desempleo juvenil se han convertido en un verdadero problema social. Viera et al. (2019), por otra parte, señalan que **la juventud portuguesa tiene ante sí fuertes obstáculos en las transiciones entre escuela y mercado de trabajo**. Esto es debido a que el mercado laboral está constituido por flexibilización, precarización laboral, desempleo, reducción de los niveles salariales e, incluso, una emigración juvenil forzada. En esta misma línea, Izquierdo Rus (2015) pone de manifiesto que los porcentajes de desempleo pertenecen particularmente a los denominados grupos desfavorecidos, siendo uno de éstos los jóvenes portugueses que buscan su primer empleo.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Portugal. La primera medida que se aborda es el finalizado **Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção de Empregabilidade Jovem e Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Impulso Jovem)**. Esta iniciativa buscó lo siguiente: (a) generar condiciones favorables **para que las empresas crearan puestos de trabajo** que pudieran ser ocupados por jóvenes; y (b) ofrecer a las personas jóvenes **prácticas profesionales** o, en su defecto, **formación certificada**, para **aumentar su experiencia laboral** e incrementar sus probabilidades de obtener una posterior relación laboral duradera.

Tal y como se aprecia en la *Tabla 1*, Impulso Jovem contempló cuatro líneas de actuación diferenciadas para conseguir sus objetivos: (1) **integración al mercado laboral**; (2) **medidas de apoyo la contratación de personas jóvenes**; (3) **realización de prácticas profesionales**; y (4) **aumento de las competencias y cuantificaciones**.

La segunda medida que se presenta es el programa **Estímulo 2014** mediante la **Orden Ministerial No. 149-A/2014**. Esta iniciativa **brinda apoyo económico a las empresas que celebran contratos de trabajo** con personas jóvenes desempleadas de entre 18 y 30 años. Las características del contrato laboral son que sea por un plazo igual o superior a seis meses, que el empleador ofrezca formación profesional certificada (con un mínimo de 50 horas) y que la persona desempleada esté inscrita en alguno de los centros de empleo y formación profesional de Portugal. A partir de lo anterior, este programa **pretende fortalecer y estabilizar las relaciones laborales de las personas jóvenes, así como combatir la segmentación y la precariedad del mercado de trabajo**.

*Tabla 1. Líneas de Actuación de Garantia Jovem (o Impulso Jovem)*

| LÍNEAS DE ACTUACIÓN     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS DE APOYO        | Reducción en los costes asociados a la contratación de personas jóvenes, a través del reembolso de la tasa social única y del Estímulo 2013 (apoyo financiero a los empleadores que realicen contratos de trabajo con personas desempleadas). |
| PRÁCTICAS PROFESIONALES | Brindar pasantías de empleo a personas jóvenes, de cara a que obtengan una remuneración y puedan adquirir experiencia durante un periodo de 12 meses.                                                                                         |
| CUALIFICACIONES         | Apoyo en la cualificación de las personas jóvenes a través de la Formación Profesional, con un mayor enfoque en la formación DUAL.                                                                                                            |
| MERCADO LABORAL         | Todo lo anterior permite que las personas jóvenes aumenten sus cualificaciones y, por ende, sus probabilidades de insertarse en el mercado laboral.                                                                                           |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Iniciativas de Promoción de Empleabilidad Joven.*

La tercera medida que se exhibe, siguiendo la línea de Impulso Jovem, nace el **Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil** (Garantía Jovem). Esta iniciativa sigue vigente y busca ser, principalmente, una reforma estructural para **posibilitar la adecuada transición de la escuela al trabajo entre la juventud portuguesa**. De esta forma, Garantía Jovem pretende que todas las personas jóvenes tengan la oportunidad de acceder a formación continua, a prácticas profesionales o a la colocación en un puesto de trabajo (véase *Tabla 2*).

*Tabla 2. Apoyos que ofrece Garantia Jovem en Portugal*

| INTERVENCIÓN       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INTERVENCIÓN CORTA | Brindar informaciones relativas a la orientación profesional universal, a la educación y al mercado de trabajo. Esta simple transmisión de información será suficiente para que las personas jóvenes alcancen por sí mismos la contratación.                                           |
| INTERVENCIÓN MEDIA | Brindar formación en la búsqueda de empleo, en la elaboración de un Curriculum Vitae y en cómo afrontar entrevistas de trabajo. Este entrenamiento permitirá que las personas jóvenes alcancen un empleo.                                                                              |
| INTERVENCIÓN LARGA | Evaluar el perfil de las personas jóvenes (especialmente con menos oportunidades), de cara a hacer <i>match</i> con las ofertas tangibles dentro del mercado laboral que correspondan a su cualificación. Esto permitirá que cualquier persona joven se beneficie de Garantía Juvenil. |

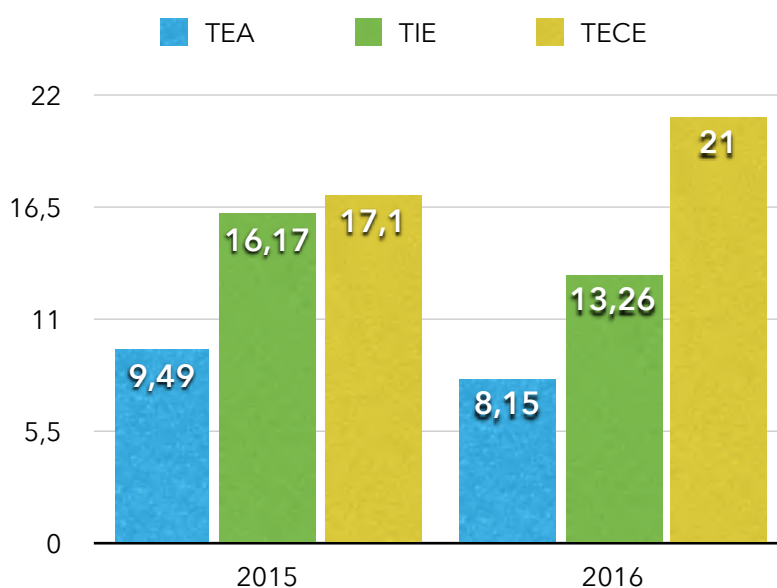
De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Coelho (2014), en primera instancia, ya mencionaba que no sólo es clave desarrollar acciones para promover la empleabilidad laboral de la juventud portuguesa, sino que también es menester **diseñar acciones para promover el talento, el conocimiento, la innovación y creatividad entre este colectivo**. Alcañiz y Monteiro (2016), en segundo término, señalan la necesidad de **generar empleos que se alejen de la precariedad actual**, de cara a que la juventud portuguesa labore por una retribución salarial suficiente, con prestaciones sociales y a tiempo completo. En esta misma línea, Santamaría (2018) apuesta por **buscar fórmulas en las que la juventud tenga acceso a puestos de trabajo decentes**, en los que tengan la posibilidad de emanciparse y aumentar su bienestar.

Finalmente, Viera *et al.* (2019) destaca que **las intervenciones laborales tienen que tener en cuenta la diversidad de situaciones que sitúan a un joven en la condición de inactivo**. En esta línea, también recalcan lo esencial de que estas intervenciones se articulen con disposiciones de otras instituciones públicas, especialmente la seguridad social, para fomentar la igualdad de género, la conciliación de la vida familiar y el trabajo.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Portugal del 2015 al 2016. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 9,49% en 2015 y finalizó en un 8,15% en 2016. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 16,17% a un 13,26% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** aumentó ligeramente de un 17,10% en 2015 a un 21% en 2016 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Portugal entre 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

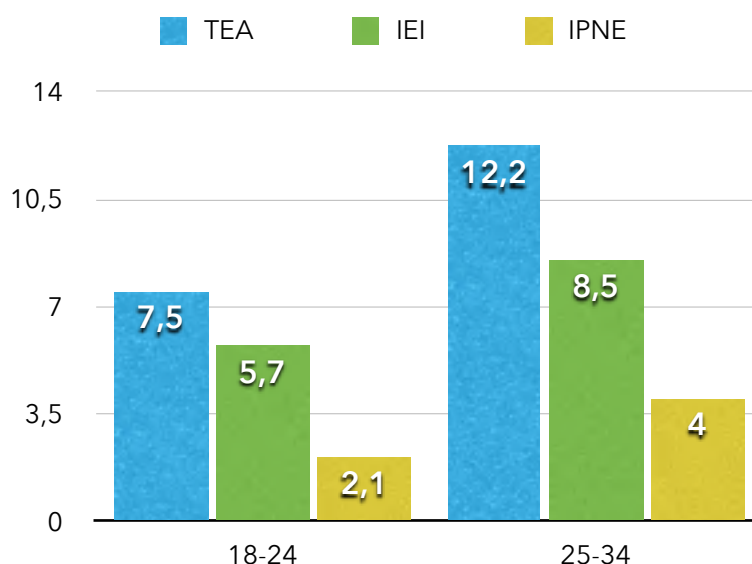
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Portugal ha escalado dos puestos en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 27 en 2016, descendió al número 24 en 2017 y finalizó en la 25 en 2018**. Lo que coloca a Portugal en el país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 7,5%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 5,7% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 2,1%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 12,2%, un IEI de 8,5% y un IPNE de 4% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Portugal contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es el programa **Investe Jovem** regulado en el marco de la **Legislação Portaria n.º 151/2014**. Esta iniciativa sigue vigente y busca apoyar a las personas jóvenes desempleadas, de entre 18 y 29 años, a iniciar una

actividad emprendedora. Para esto, los beneficiarios deben de estar inscritos en los *Centros de Emprego*, presentar la viabilidad técnica y financiera de su idea de negocio, contemplar menos de 10 puestos de trabajo y no haber iniciado la actividad antes de la presentación del emprendimiento. Tal y como se aprecia en la *Tabla 3*, la juventud portuguesa tiene acceso a un abanico de apoyos.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Portugal entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 3. Apoyos que ofrece el programa Investe Jovem

| APOYOS                                                  | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APOYO FINANCIERO A LA INVERSIÓN</b>                  | Este apoyo puede ascender hasta el 75% de la inversión total elegible en forma de préstamo sin intereses, amortizable en plazos que varían de acuerdo con los importes de la propia viabilidad financiera del proyecto. |
| <b>APOYO FINANCIERO A LA CREACIÓN DEL PROPIO EMPLEO</b> | Este apoyo se plasma en forma de subvención no reembolsable, pudiendo ir hasta € 2.515,32 por cada puesto de trabajo (hasta un límite de 4 puestos).                                                                    |
| <b>APOYO TÉCNICO</b>                                    | Este apoyo se centra en ayudar a mejorar las competencias emprendedoras de las propias personas jóvenes, así como en brindar asesoría en la estructuración y consolidación del proyecto emprendedor.                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del programa Investe Jovem.

La segunda medida que se presenta es el programa **Apoio ao empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego** mediante la **Legislação Portaria n.º 157/2015**. Esta iniciativa sigue vigente y busca que las personas jóvenes accedan de diversas líneas de crédito para favorecer el crecimiento de sus emprendimientos. Es necesario que los beneficiarios tengan entre los 18 y los 29 años de edad, estén en situación de desempleo desde más de nueve meses y estén inscritas en los *Centros de Emprego*. Además, la idea de negocio no puede superar los USD

226.074 y los 10 puestos de trabajo. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, la juventud portuguesa tiene acceso a un abanico de apoyos financieros.

*Tabla 4. Apoyos del programa Apoio ao empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego*

| APOYOS                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acceso al subsidio de desempleo en un único pago.                                          |
| Acceso al crédito bancario, en las tipologías MICROINVEST e INVEST+.                       |
| Apoyo Técnico a la Creación y Consolidación de Proyectos.                                  |
| Seguimiento y monitorización del proyecto aprobado.                                        |
| Realización de acciones de formación (especialmente en el área de gestión de empresas).    |
| Consultoría en situaciones de mayor fragilidad en la gestión o ejecución de la iniciativa. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del programa Apoio ao empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego.*

La tercera medida que se exhibe es el **Programa Nacional de Microcrédito**. Esta iniciativa persigue que las personas menores de 29 años tengan acceso a dos cuestiones: (1) **créditos que puedan ayudarles a poner en marcha sus ideas de negocio**; y (2) **apoyo formativo sobre cómo crear y consolidar su emprendimiento**. En tal sentido, el programa está destinado, especialmente, a aquellas personas jóvenes en riesgo de exclusión social o con dificultades de insertarse en el mercado laboral. De esta manera, se fomenta un espíritu emprendedor entre las poblaciones con menos oportunidades y que éstas, a su vez, puedan crear puestos de trabajo en sus respectivas localidades o comunidades.

La cuarta medida que se expone es el vigente programa **Emprende Já - Rede de Percepção e Gestão de Negócios** mediante la **Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013** y la **Declaração de Retificação n.º 762-A/2017**. Esta iniciativa, a comparación del resto de acciones legislativas, se centra en promover el emprendimiento como una oportunidad laboral entre las personas jóvenes, de entre 18 y 29 años, que ni estudian ni trabajan ni se encuentran en formación. Tal y como se aprecia en la *Tabla 5*, el programa brinda un listado concreto sobre lo que promueve y los apoyos que brinda para conseguir sus objetivos.

La quinta medida que se aborda es el programa **COOPJovem** mediante la **Ordenanza 354/2015**. Tiene por objeto **consolidar una cultura de cooperación y solidaridad en el contexto del emprendimiento**. La iniciativa sigue vigente y está dirigida a personas jóvenes, de entre 18 y 29 años, que buscan promover la creación de: (a) cooperativas que integren de 3 a 9 personas; y (b) cooperativas agrícolas que estén conformadas por un máximo de nueve personas. De esta manera, la juventud portuguesa obtiene una serie de apoyos y beneficios para potenciar el crecimiento de sus ideas de economía social (véase *Tabla 6*).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Navarro (2015), en primera instancia, considera necesario **generar capacitaciones para que los futuros jóvenes emprendedores aprendan a elaborar un plan de**

**negocios** sintético, sólido y persuasivo para obtener apoyo financiero y tentar a socios estratégicos. Nevado Gil et al. (2019), en segundo término, centra sus esfuerzos en la necesidad que **se diseñen estrategias para dar visibilidad y difusión a los programas de emprendimiento entre la juventud portuguesa**. Mababu Mukur (2017), por otra parte, pone de manifiesto que las intervenciones en esta materia tienen que potenciar la capacidad emprendedora y la adaptación a la transformación digital.

Tabla 5. Características del programa Empreende Já - Rede de Percepção e Gestão de Negócios

| PROMUEVE                                                                                                                                  | APOYA                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Una cultura emprendedora centrada en la creatividad y la innovación.                                                                      | Bolsa económica, durante 180 días, dotada con 774,87 USD al mes.                                                                                        |
| El desarrollo de proyectos que apunten a la constitución de empresas o entidades de la economía social.                                   | Seguro de accidentes personales y Formación con una duración máxima de 250 horas.                                                                       |
| La capacitación de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan (a través de la formación y aumentando sus niveles de empleabilidad). | Tutoría o asistencia técnica con un máximo de 30 horas.                                                                                                 |
| La creación de puestos de trabajo por y para personas jóvenes que ni estudian ni trabajan.                                                | Beca de diez mil euros por proyecto, destinado al arranque de la empresa (o de la entidad de la economía social) y a la creación de puestos de trabajo. |

Fuente: Elaboración propia a partir del programa Empreende Já - Rede de Percepção e Gestão de Negócios.

Tabla 6. Apoyos del programa COOPJovem

| APOYOS                                                                                                                                                                                  | INCENTIVOS                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beca a las personas jóvenes para el desarrollo de su proyecto cooperativo (que inicialmente se encuentre en la fase de idea).                                                           | Importe de 774,87 USD para personas jóvenes con enseñanza superior completa.                          |
| Apoyo técnico y capacitación a las personas jóvenes para la ampliación de sus competencias en el ámbito del emprendimiento cooperativo y en la estructuración del proyecto cooperativo. | Importe de 610,51 USD para personas jóvenes con enseñanza secundaria completa.                        |
| Apoyo financiero para la creación e instalación de la cooperativa.                                                                                                                      | Importe de 469,62 USD para personas jóvenes con 9º año y sin enseñanza secundaria completa.           |
| Acceso a crédito para la inversión y bonificación de sus emprendimientos.                                                                                                               | Los importes anteriores se asignan durante un período mínimo de 2 meses y hasta un máximo de 6 meses. |

Fuente: Elaboración propia a partir del programa COOPJovem.

Finalmente, Payá (2018) sugiere varios puntos para potenciar el emprendimiento en el contexto portugués. Primero, establecer una **coordinación eficaz entre las distintas instituciones gubernamentales, autoridades públicas, interlocutores sociales y organizaciones juveniles**. Segundo, promover una adecuada visibilidad de los programas entre las personas jóvenes que no están registradas en los servicios públicos de empleo. Tercero, vincular la educación y formación con las necesidades del mercado laboral y, especialmente, del contexto emprendedor.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social en Portugal se basa en la universalidad, garantizando el derecho a todas las personas residentes en el país. En tal sentido, los objetivos del sistema portugués son: (1) garantizar el derecho a la Seguridad Social; (2) promover la mejora de las condiciones y niveles de protección social; (3) reforzar la equidad y proteger a los trabajadores y a sus familias en las situaciones de falta o disminución de la capacidad de trabajo, de desempleo o muerte; (4) proteger a las personas que se encuentran en una situación de pérdida o disminución de los medios de subsistencia; (5) proteger a las familias a través de la compensación de las cargas familiares y articular la eficacia de los regímenes de prestaciones y la calidad de su gestión (OISS, 2018).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que el campo de aplicación y estructura del sistema portugués está dividido en tres componentes: (a) **sistema de seguro**; (b) **sistema de protección social de la ciudadanía**; y (c) **el sistema complementario** (véase Tabla 7).

Tabla 7. Estructura del Sistema de Seguridad Social de Portugal

| SISTEMAS                                             | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SISTEMA DE SEGURO</b>                             | El sistema, que comprende el régimen general y descansa en las cotizaciones que abonan los trabajadores y sus empleados. A través de este se otorgan prestaciones económicas que sustituyan la minoración o la pérdida de ingresos ante la situación de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, vejez, fallecimiento, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales.                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA CIUDADANÍA</b> | Financiado por impuestos, se dirige a garantizar derechos básicos de los ciudadanos y a promover el bienestar y la cohesión social. El mismo se articula en los siguientes mecanismos: <ul style="list-style-type: none"><li>- Acción social, para prevenir las situaciones de pobreza, marginación y exclusión social.</li><li>- Solidaridad, para la protección de las personas en situación de necesidad.</li><li>- Prestaciones familiares. Las mismas tienen como finalidad la compensación de las cargas que suponen para las familias y las personas tener menores y otros familiares a cargo.</li></ul> |
| <b>SISTEMA COMPLEMENTARIO</b>                        | <ul style="list-style-type: none"><li>- Régimen público, basado en la capitalización y de afiliación voluntaria, con objeto de complementar las prestaciones que ofrece el Régimen General.</li><li>- Regímenes colectivos, dirigidos a grupos de personal (básicamente, de iniciativa profesional).</li><li>- Regímenes individuales (básicamente, planes y fondos de pensiones).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

Por otra parte, el BISSI (OISS, 2018) detalla que la **acción protectora** del Sistema de Seguridad Social portugués está integrado por las siguientes áreas: (1) **Prestaciones por enfermedad**; (2) **Prestaciones por maternidad**; (3) **Accidente de trabajo y enfermedades profesionales**; (4) **Prestaciones de vejez**; (5) **Prestaciones por invalidez**; (6) **Prestaciones de supervivientes**; (7) **Desempleo**; y (8) **Prestaciones familiares** (véase Tabla 8).



Tabla 8. Acción Protectora del Sistema de Seguridad Social de Portugal

| ACCIÓN                                                   | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRESTACIONES POR ENFERMEDAD</b>                       | Las prestaciones sanitarias se otorgan a los residentes en el territorio de Portugal, así como a los familiares a su cargo. Se garantiza la asistencia sanitaria en tanto dura la enfermedad. A través de la misma se ofrece asistencia sanitaria primaria, especializada, productos farmacéuticos, la hospitalización, y aparatos y prótesis. Las prestaciones en metálico tienen como finalidad ofrecer una renta de sustitución de la pérdida temporal de los salarios, como consecuencia de una incapacidad, también temporal, derivada de una enfermedad común o accidente no laboral. |
| <b>PRESTACIONES POR MATERNIDAD</b>                       | Además, de las correspondientes prestaciones sanitarias en caso de embarazo, parto o puerperio, se conceden prestaciones económicas en los supuestos de nacimiento, o de adopción de un menor. Por lo general, el acceso a las mismas está condicionado a la acreditación de un periodo de afiliación de 6 meses. Éstas son: Indemnizaciones parentales, de maternidad y paternidad; e Indemnización por cuidado de menores.                                                                                                                                                                |
| <b>ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES</b> | Las prestaciones sanitarias corren por cuenta de las compañías privadas que gestionan este seguro, sin que exista participación en los gastos sanitarios por cuenta de los pacientes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>PRESTACIONES DE VEJEZ</b>                             | Se exige que para la persona peticionaria haya un período mínimo de 15 años de cotización, siempre que se acredite cotizaciones de 120 por cada año civil con salario registrado. También es posible acceder a la jubilación anticipada, siempre que se acrediten 40 años de cotización, y cumplir una edad mínima, que está en función de la variación de la esperanza de vida (para 2017, se exige 66 años y 3 meses; para 2018, 66 años y 4 meses).                                                                                                                                      |
| <b>PRESTACIONES POR INVALIDEZ</b>                        | Se diferencia entre la invalidez relativa (la que produce una reducción de las ganancias del trabajador de más de 2/3, en relación a su profesión habitual) y la invalidez total (que implica una pérdida definitiva de la capacidad de trabajo, en la que el acceso a la prestación queda supeditada a la acreditación de un periodo de afiliación de 3 años).                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>PRESTACIONES DE SUPERVIVIENTES</b>                    | Tienen derecho a prestaciones de viudedad el cónyuge, excónyuge o persona en idéntica situación a la del cónyuge (siempre que hubiesen convivido con la persona fallecida el menos durante 2 años) y los hijos o personas asimiladas, hasta los 18 años, edad que se amplía en los casos de que el huérfano esté realizando estudios.                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>DESEMPLEO</b>                                         | Las personas que hayan perdido el trabajo, y se encuentren registradas como demandante de empleo, tienen derecho a una prestación económica, siempre que acredite un período de cotización previo. Cuando se han agotado las prestaciones contributivas, en determinados supuestos, se tiene derecho a prestaciones asistenciales.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>PRESTACIONES FAMILIARES</b>                           | En el caso de familias con menores a cargo, cuyos ingresos no superen una determinada cuantía (1,5 veces el índice de referencia de las ayudas sociales (indexante dos apoios sociais, IAS) tienen derecho a unas prestaciones económicas. Las prestaciones se conceden hasta que el menor cumpla los 16 años (o 24 años si el hijo sufre una discapacidad). Los límites de edad se amplían en los casos de realización de estudios por parte del menor.                                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

De tal manera, la Seguridad Social de Portugal se distribuye, especialmente, en tres regímenes: (1) Régimen General; (2) Seguro Social Voluntario; y (3) Régimen No Contributivo. De esta manera, el **Régimen General** concentra obligatoriamente **a todas las personas trabajadoras**

**tanto por cuenta ajena como propia.** Siendo los empleadores los responsables de dar de alta a las trabajadoras asalariadas y, por el otro lado, las trabajadoras por cuenta propia son las encargadas de promover su afiliación,

El **Seguro Social Voluntario**, por su parte, tiene por objeto **proteger a las personas beneficiarias ante cualquier inconveniente relacionado, principalmente, con la invalidez, la vejez y la muerte.** Aunque también se contemplan las contingencias de enfermedad común, enfermedades profesionales y cargas familiares. Este régimen, de orden facultativo y naturaleza contributiva, está destinado a las personas nacionales, a las personas extranjeras y a las personas cooperantes (véase *Tabla 9*).

*Tabla 9. Personas beneficiarias del Seguro Social Voluntario*

| BENEFICIARIO                | CONDICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PERSONAS NACIONALES</b>  | La persona tiene que estar apta para trabajar y no estar incluida en los regímenes obligatorios de protección social. También, para las personas que ejerzan la actividad profesional en territorio extranjero y no les sea de aplicación algún instrumento internacional en vigor en Portugal. |
| <b>PERSONAS EXTRANJERAS</b> | Ser una persona extranjera o apátrida, con residencia en Portugal de más de un año, siempre teniendo en cuenta las condiciones establecidas en la Ley.                                                                                                                                          |
| <b>PERSONAS COOPERANTES</b> | Persona cooperante en los países africanos de lengua oficial portuguesa, siempre teniendo en cuenta las condiciones establecidas en la Ley.                                                                                                                                                     |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Segurança Social de Portugal.*

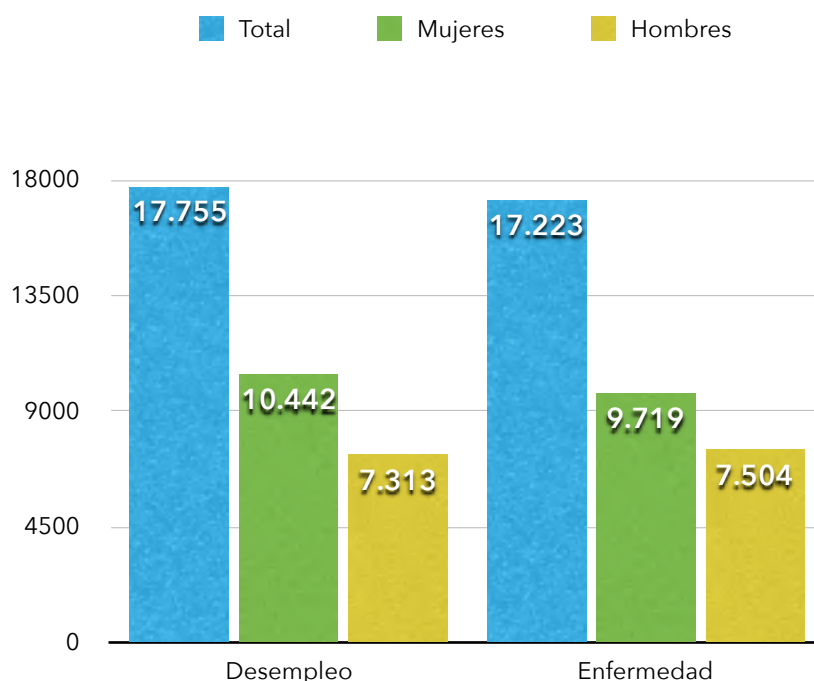
El tercer régimen es el **No Contributivo**. Éste persigue asegurar la protección social de las personas que, en primer término, **no estén cubiertas por el régimen general**, y que, en segundo, **tengan menos oportunidades, recursos o estén en riesgo de exclusión**. Además de contemplar a las personas nacionales de Portugal, este régimen extiende su cobertura a las personas extranjeras residentes, apátridas o a aquellas que se encuentren en situación de refugio o migración. Al igual que el régimen anterior, sus prestaciones abarcan la invalidez, la vejez, la muerte y las cargas familiares.

Según datos oficiales de la *Segurança Social* de Portugal (2019), **en el 2018 hubo 17.755 personas jóvenes de menos de 29 años con cobertura a prestaciones por desempleo**, conformado por 10.442 mujeres y 7.313 hombres. En cuanto a prestaciones por enfermedad, se encontró con un total de 17.223 jóvenes en ese mismo rango de edad (9.719 mujeres y 7.504 hombres) (véase *Gráfica 5*).

A continuación se aborda una de las acciones legislativas en materia de seguridad social en Portugal: el **Decreto-Ley núm. 12/2013**. Esta iniciativa **“establece el régimen jurídico de protección social en caso de desempleo de los trabajadores independientes con actividad empresarial”**. De esta manera, las personas que cesen su actividad como empleados autónomos

tendrán derecho a un subsidio por cesación de actividad profesional y del subsidio parcial por cesación de actividad profesional. Esta situación beneficia a las personas jóvenes que se encuentren en esta situación.

Gráfica 5. Número de personas jóvenes con prestaciones por desempleo y por enfermedad (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Segurança Social de Portugal.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. De Sá Rocha y Pereira Ramos (2017), en primera instancia, apuestan por **seguir vinculando las políticas de seguridad social con la de salud y previsión social**, de cara a consagrar el sistema integrado de seguridad social universal. Pereira Ramos (2017), en segundo término, pone de manifiesto que si se quiere mantener una seguridad social universal, **es necesario potenciar el crecimiento económico, bajar los niveles de desempleo**, fomentar la equidad entre los sistemas y mecanismos de protección social. Silva (2016), en consonancia con lo anterior, señala la necesidad de **diseñar fórmulas para establecer igualdad entre los sistemas de protección y la seguridad social para todas las generaciones**. Al mismo tiempo, recalca que es esencial seguir laborando para garantizar el derecho a envejecer con dignidad y con calidad de vida.

Finalmente, Coelho y Gomes (2018) subrayan que Portugal enfrenta varios retos en materia de seguridad social. El primero es la **sostenibilidad de la protección de los riesgos sociales tradicionales** (la vejez, desempleo, enfermedad). El segundo es **atender la necesidad de dar cobertura a los nuevos riesgos sociales**, inherentes a las transformaciones económicas que la sociedad moderna ha venido a afrontar en la última década. El tercero es **garantizar que la protección social sea digna** y satisfaga las necesidades de sus ciudadanos.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Alcañiz, Mercedes y Rosa Monteiro. (2016). "She-austerity. Precariedad y desigualdad laboral de las mujeres en el sur de Europa." *Convergencia* 23(72): 39-68.

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Coelho, Miguel e Elsa Gomes. (2018). "O sistema complementar da segurança social: que futuro?." *Lusíada. Economia & Empresa* 24: 115-129

Coelho, Teresa. (2014). "Las políticas de empleo juvenil en Portugal." *Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*: 93-117.

De Sá Rocha, Márcia Maria e Maria Natália Pereira Ramos. (2017). "Trabalho e questão social: refletindo as condições de 58 pobreza e desigualdades sociais das famílias de crianças e adolescentes no Brasil e em Portugal." Em de Sá Rocha et al. *Seguridade social, interculturalidades e desigualdades na contemporaneidade*. Pp. 58-111.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Izquierdo Rus, Tomás. (2015). "Duración del desempleo y actitudes de los mayores de 45 años en Portugal y España: Un estudio comparativo." *Revista de Ciencias Sociales* 21(1): 22-29.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Mababu Mukiur, Richard. (2017). "La Transformación Digital y el Emprendimiento de los Jóvenes en Iberoamérica." *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 5(2): 1-18.

Navarro, Federico. (2015). "Análisis situado del plan de negocios en español y portugués: perspectivas de emprendedores, docentes y estudiantes." *Calidoscópio* 13(2): 189-200.

Nevado Gil, María Teresa, Dolores Gallardo-Vázquez y Luisa Carvalho. (2019). "Emprendimiento en la administración local: un estudio empírico de la información contenida en los portales electrónicos de los municipios del Alentejo, región de Portugal." *INNOVAR* 29(71): 97-112.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Payá, Virginia Sofía. (2018). "La Economía Creativa: Un reto para la Innovación en los Centros Históricos." En Tur-Viñes, V. et al. *Creative Industries Global Conference: Libro de Actas/ Proceeding Book*. Pp. 91-101. Alicante: Universitat d'Alacant/Universidad de Alicante.

Pereira Ramos, Maria da Conceição. (2017). "Desafios do Estado Social no contexto europeu e a 16 (in)sustentabilidade da Segurança Social." Em de Sá Rocha et al. *Seguridade social, interculturalidades e desigualdades na contemporaneidade*. Pp. 16-57.

Reis, Paula y Jordi Nofre. (2018). "El programa de Garantía Joven en Portugal." *Sociologia On Line* 17: 39-65.

Santamaría, Elsa. (2018). "Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha." *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales* 15: 1502.

Segurança Social de Portugal. (2019). *Estatísticas*. En: <http://www.seg-social.pt/estatisticas>

Silva, Maria do Rosário de Fátima. (2016). "Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal." *Serv. soc. soc* 126: 215-234.

Viera, María Manuel, Lia Pappámikail y Tatiana Ferreira. (2019) "Jóvenes y políticas juveniles: Algunos desencuentros. El caso del sistema de garantía juvenil en Portugal." *METAMORFOSIS*: 67-88.

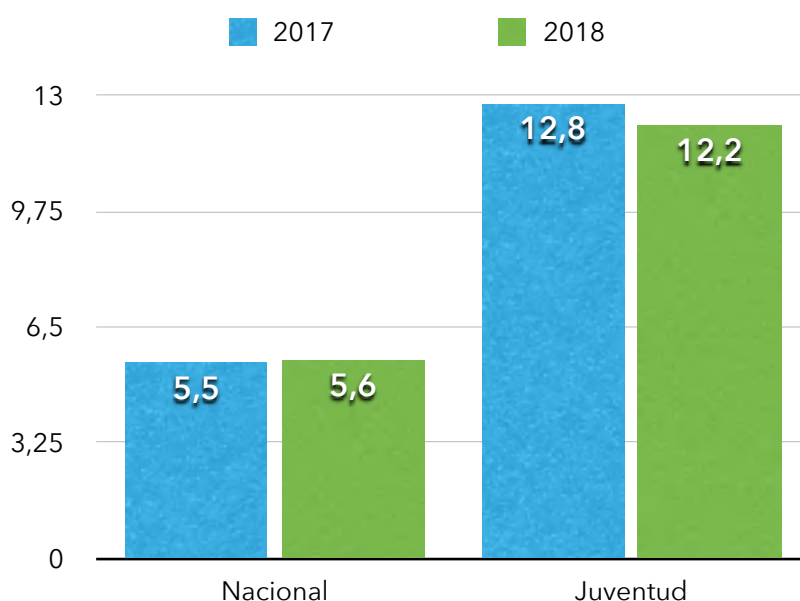
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### REPÚBLICA DOMINICANA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), República Dominicana tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 5,5%. Una cifra que aumenta al 12,8% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 5,6% a nivel nacional y un 12,2% entre la juventud (véase Gráfica 1).

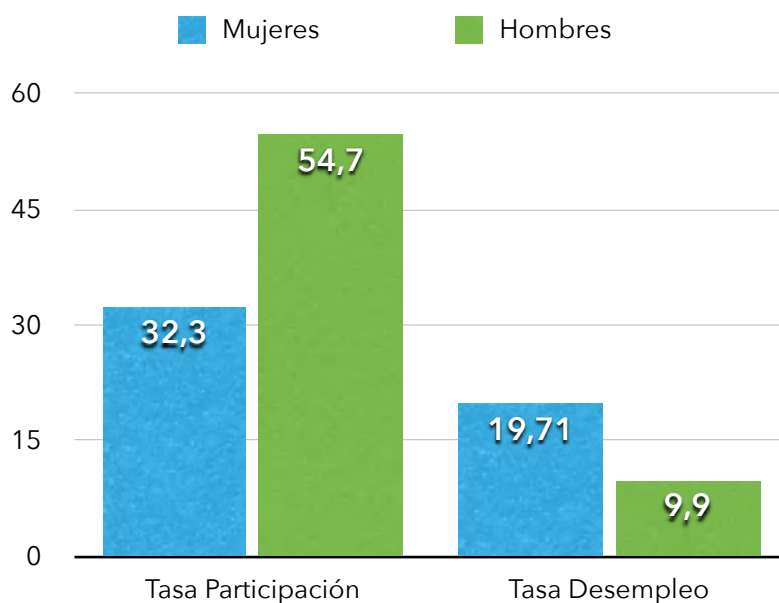
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para República Dominicana. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 32,3% y 54,7% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 19,71% en mujeres y 9,9% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para República Dominicana en materia de empleo juvenil. Ramírez (2016) describe que cada vez más **la población económicamente activa (PEA) del país caribeño es cada vez más longeva, educada y urbanizada**. Al mismo tiempo, la autora señala que la estructura sectorial de **la economía del país tiende a un aumento de la informalidad laboral y a remuneraciones más bajas**. Ramírez, en tal sentido, destaca que estas últimas situaciones están cada vez más vinculadas con la juventud dominicana.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en República Dominicana. La primera medida que se aborda es el **Plan Nacional de Empleo 2012-2016**. Esta iniciativa tuvo por objeto **generar empleos formales y de calidad para las personas jóvenes**. Para conseguir lo anterior, se estipularon, principalmente, talleres de formación especializada y servicios laborales eficaces destinados a toda la población. Según estimaciones del propio Ministerio de Trabajo (2014), **este Plan contemplaba crear 100.000 puestos de trabajo al año entre su periodo de actuación**.

La segunda medida que se presenta es el **Programa Juventud y Empleo** (Ministerio de Trabajo, 2019). Esta iniciativa sigue vigente y busca **incrementar la empleabilidad de las personas jóvenes que tienen menos recursos o que se encuentran en situación de riesgo de exclusión**. Para esto, la iniciativa ofrece, entre otras acciones, prácticas laborales, a personas de entre 16 y 29 años de edad, para adquirir experiencia profesional y capacitación laboral teórico-práctica sobre un oficio en concreto (véase *Tabla 1*). Además, cuenta con varios indicadores para identificar el impacto y el éxito del programa (véase *Tabla 2*).

Tabla 1. Acciones del Programa Juventud y Empleo

| PROGRAMA JUVENTUD Y EMPLEO | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                              |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACCIONES                   | Acceso a cursos gratuitos de calidad que les capacita para un empleo.                                                                        |
|                            | Apoyo económico de 1,38 USD por cada día de asistencia a clases.                                                                             |
|                            | Entrega gratuita de todo el material didáctico necesario para el desarrollo de los cursos.                                                   |
|                            | Un seguro de vida y de accidentes mientras la persona joven participa del curso.                                                             |
|                            | Una pasantía laboral de dos meses en el oficio para el cual la persona joven se capacita y con posibilidad de ser contratado por la empresa. |
|                            | Gestión de colocación en un empleo a través de la Bolsa Electrónica de Empleo.                                                               |
|                            | Adquisición de habilidades sociales para responder a diversas situaciones personales, profesionales y sociales.                              |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Juventud y Empleo.

Tabla 2. Indicadores de Éxito del Programa Juventud y Empleo

| PROGRAMA JUVENTUD Y EMPLEO | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                   |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INDICADORES                | Entre el 30 y 50% de las personas graduadas estarán trabajando en la empresa donde hicieron las pasantías.                                        |
|                            | Seis meses después del curso, por lo menos el 50% de las personas graduadas deberán de tener un empleo o trabajar por cuenta propia.              |
|                            | Las personas graduadas deberán de tener un nivel de ocupación 10% superior al grupo de jóvenes postulantes que no fueron beneficiarias del curso. |

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Juventud y Empleo.

La tercera medida que se exhibe es la **Propuesta de Ley para el Incentivo a la Pasantía Laboral para Jóvenes "Mi Primer Empleo"** (OPD-FUNGLODE, 2018). Esta iniciativa persiguió **establecer en República Dominicana un marco legal y de actuación formal para los contratos laborales de aprendizaje**. En tal sentido, el proyecto contempló varios componentes que beneficiarían tanto a las personas jóvenes como a las empresas a través de un sistema de formación dual (véase Tabla 3). A pesar de esto, la ley nunca encontró apoyos, no llegó a promulgarse y caducó en el año 2017, especialmente porque **el Ministerio de Trabajo estimó que las condiciones laborales a partir de estos contratos eran en detrimento de las propias personas jóvenes**.

La cuarta medida que se aborda es la **Casa de la Juventud** del Ministerio de la Juventud de la República Dominicana. Esta iniciativa sigue vigente y persigue dar **espacios para que los beneficiarios cuenten con formación técnico-profesional** que aumenten sus probabilidades de insertarse en el mercado laboral. El grupo objetivo son las personas jóvenes que estaban en espacios de acogida y que, por diversos motivos, se han visto obligados a abandonar el



programa de protección. De esta manera, las Casas están divididas en dos programas: (1) el de **Acogida Permanente** para personas de entre 18 y 23 años; y (2) el de los **Planes de Formación Técnico-Profesional** para aquellas de entre 15 y 29 años de edad.

*Tabla 3. Componentes de la Propuesta de ley para el incentivo a la Pasantía Laboral para Jóvenes "Mi Primer Empleo"*

| COMPONENTE             | CARACTERÍSTICAS                                                                                                      |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EDAD                   | Personas jóvenes de entre los 18 y 30 años de edad.                                                                  |
| DURACIÓN               | La pasantía tenía que tener una duración de máximo 18 meses.                                                         |
| APOYO ECONÓMICO/FISCAL | Crédito fiscal del 25% de los salarios de las personas jóvenes contratadas durante el primer año de su contratación. |
|                        | Exención del pago del 1% al INFOTEP por cada persona joven contratada bajo este régimen.                             |
|                        | Suspensión del auxilio de cesantía y preaviso.                                                                       |
| MODALIDADES            | Convenio de pasantía laboral para egresados (prácticas profesionales).                                               |
|                        | Convenio de becas de trabajo (prácticas profesionales).                                                              |
|                        | Aprendizaje técnico (formación).                                                                                     |
|                        | Aprendizaje simple (formación).                                                                                      |

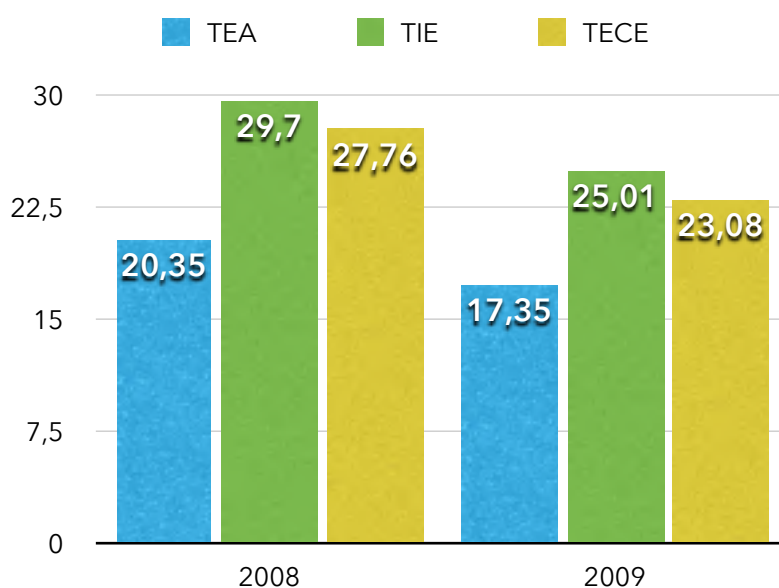
*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Juventud y Empleo.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Gómez (2013) plasma varias sugerencias para diseñar e implementar un abanico integral de medidas para ampliar las oportunidades laborales de la juventud dominicana. Estas acciones son: (1) **Potenciar los sistemas de intermediación laboral** entre las personas jóvenes y las empresas, de cara a conectar a ambos grupos tanto en la demanda como en la oferta laboral; y (2) Revisar la legislación laboral de cara a **dar cabida a una mayor modalidad de contratos de trabajo** (incluyendo los de aprendizaje) sin que se vulneren los derechos laborales. Finalmente, Ramírez (2016) señala que es esencial **centrar los esfuerzos de las intervenciones no sólo en la empleabilidad sino también en el entorno y las condiciones individuales de la juventud dominicana**. Esto es debido a que, en perspectiva de la autora, los cambios del mercado han modificado la magnitud de cómo estos rasgos particulares inciden sobre las probabilidades de desempleo de las personas jóvenes.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en República Dominicana del 2008 al 2009. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 20,35% en 2008 y finalizó en un 17,35% en 2009. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 29,70% a un 25,01% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) disminuyó ligeramente de un 27,76% en 2008 a un 23,08% en 2009 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de República Dominicana entre 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

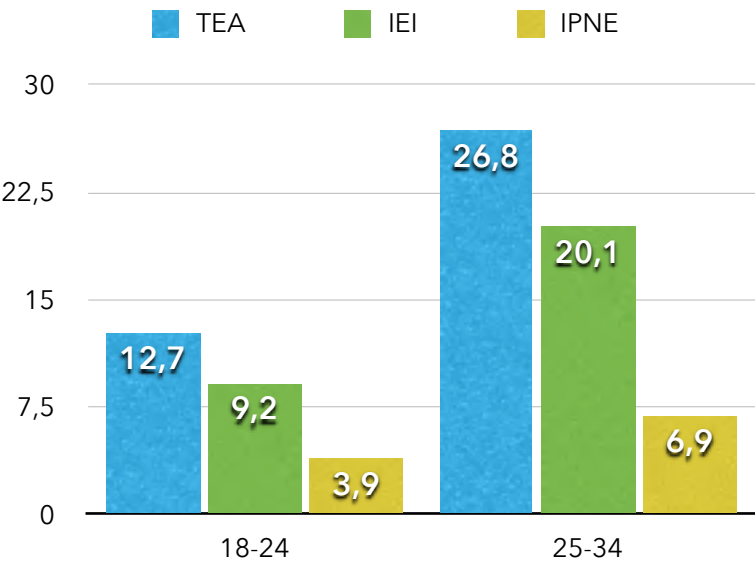
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que República Dominicana, prácticamente, no ha variado en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 55 en 2016, se mantuvo en el número 55 en 2017 y subió un escalón al 54 en 2018**. Lo que coloca a República Dominicana en el doceavo puesto respecto a toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 15,4%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 9,6% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 5,8%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 21,8%, un IEI de 11,3% y un IPNE de 10,5% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, República Dominicana contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es el programa **Juventud Despega** (Iniciativa para el Emprendimiento). La acción sigue vigente y está centrada en fomentar el emprendimiento entre las personas jóvenes comprendidas entre los 15 y 35

años de edad. Para conseguir lo anterior, el programa estipula tres líneas de actuación: (1) **fomentar la cultura emprendedora**; (2) **impulsar las iniciativas empresariales**; y (3) **fortalecer el ecosistema emprendedor** en relación a los dos puntos anteriores. Tal y como se aprecia en la *Tabla 4*, los resultados esperados contemplan la generación de ideas de negocios y elevar la competitividad de los emprendedores jóvenes.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de República Dominicana entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Tabla 4. Resultados esperados dentro de la Red Nacional de Emprendimiento

| PROGRAMA JUVENTUD DESPEGA | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RESULTADOS ESPERADOS      | Impulsar la inspiración de las personas jóvenes a través de charlas, seminarios y conferencias en temas de emprendimiento, innovación y negocios.                                                                                                                                                                |
|                           | Elevar la competitividad de las personas jóvenes, a través de la formación continua en planes de negocios y capacitación que les beneficie en la puesta en marcha de iniciativas empresariales.                                                                                                                  |
|                           | Apoyar las iniciativas de negocios de las personas jóvenes, llevando a cabo ferias de emprendimiento en las cuales, las personas emprendedoras tengan la oportunidad de obtener múltiples beneficios dentro de dichas ferias, acceder tanto a becas de estudios como a asesorías para poner en marcha sus ideas. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Red Nacional de Emprendimiento.

La segunda medida que se presenta es la **Ley de Emprendimiento 688-16** de noviembre de 2016. Esta iniciativa sigue vigente y **establece un nuevo marco normativo para la creación y formalización de empresas** en territorio dominicano. Para conseguir esto, la ley establece diversas medidas. Primero, simplifica los trámites burocráticos ante todas las instituciones gubernamentales que tengan relación con la creación de empresas y con las instituciones gubernamentales que estén vinculadas con las MIPYMES. Segunda, **promueve la creación de centros de incubación** o viveros de empresas para fomentar la generación de nuevas empresas.

Tercera, crea la **Red Nacional de Emprendimiento (RD-Emprende)** como plataforma central para potenciar la cultura de emprendimiento y la innovación en República Dominicana (véase *Tabla 5*). Cuarta, se estipula la **Contrapartida Financiera para el Desarrollo del Emprendimiento (CONFIE)**, de cara a que las personas emprendedoras puedan acceder a apoyos financieros.

*Tabla 5. Ejes centrales de la Red Nacional de Emprendimiento*

| EJES                              | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FINANCIAMIENTO</b>             | Promover el desarrollo de la cadena de financiamiento a los emprendedores con mecanismos e instrumentos ágiles, dinámicos e innovadores, acordes a los distintos niveles de madurez del mercado (v.g. capital pre-semilla, capital semilla, redes de ángeles inversionistas, microcrédito emprendedor, fondos de capital de riesgo, fondos de inversión). |
| <b>MENTALIDAD Y CULTURA</b>       | Fomentar el pensamiento emprendedor en los ciudadanos para estimular la creación de empresas éticas y sostenibles, que contribuyan al crecimiento y desarrollo de la República Dominicana y el mundo.                                                                                                                                                     |
| <b>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b> | Propiciar la interacción y sinergia entre los actores del ecosistema a través de espacios de acción colectiva entre los actores públicos y privados del ecosistema nacional de emprendimiento.                                                                                                                                                            |
| <b>INDUSTRIA DE SOPORTE</b>       | Fortalecer el ecosistema de apoyo al emprendimiento, articulando los diferentes actores para lograr incidir en todas las fases del emprendimiento de forma eficiente y dinámica.                                                                                                                                                                          |
| <b>SISTEMA EDUCATIVO</b>          | Apoyar el desarrollo de iniciativas educativas para el fomento del emprendimiento y el desarrollo de competencias emprendedoras.                                                                                                                                                                                                                          |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Red Nacional de Emprendimiento.*

La tercera medida que se exhibe es el vigente **Programa Nacional de Cultura Emprendedora** articulado por el Ministerio de Industria, Comercio y Mypimes (MICM, 2018). Esta acción, en sintonía con Juventud Despega, tiene por objeto **fomentar el pensamiento y la cultura emprendedora** en todo el territorio nacional a través de la creación de Redes Provinciales de Apoyo al Emprendimiento. Para esto, el programa ejecuta las siguientes medidas. Primero, **identifica tanto a actores públicos como privados a nivel local que puedan sumarse como aliados estratégicos** a la Red Provincial de Apoyo al Emprendimiento. Segundo, **da visibilidad a la propia Red Nacional de Emprendimiento** para difundir sus programas entre las personas que ya son emprendedoras. Tercero, **sensibiliza a las potenciales personas emprendedoras** para que, efectivamente, den el último paso y pongan en marcha sus iniciativas.

La cuarta medida que se expone son las vigentes acciones **EMPRETEC** y **Semana MIPYMES**. El primer programa ofrece formación y capacitación en competencias emprendedoras, de cara a que los beneficiarios (que ya son emprendedores o dueños de una MIPYME) tengan más probabilidades de que su negocio crezca y sea sostenible. El segundo programa es un evento empresarial a nivel nacional. El cual busca ser una plataforma de intermediación y *networking* entre las personas emprendedoras y dueñas de MIPYMEs con expertos empresariales, clientes estratégicos, instituciones financieras y cualquier otro servicio que potencia su actividad emprendedora.

La quinta medida que se aborda es el **Programa de Implementación de Centros de Servicios de Apoyo Integral a las PYMES**. Esta propuesta sigue vigente y persigue incrementar la productividad y aumentar la sostenibilidad de las personas emprendedoras y de las MIPYMES. Para esto, la iniciativa ofrece un abanico de servicios de capacitación, asistencia técnica, gestión empresarial e información financiera para que las personas emprendedoras y las Micro, Pequeñas y Medianas empresas puedan potenciar su crecimiento (véase *Tabla 6*).

*Tabla 6. Objetivos específicos del Programa de Implementación de Centros de Servicios de Apoyo Integral a las PYMES*

| PROGRAMA                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                   |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> | Mejorar el nivel de aprovechamiento de políticas y programas a favor de las personas emprendedoras y de las MIPYMES.                              |
|                              | Mejorar la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo productivo de las personas emprendedoras y de las MIPYMES. |
|                              | Llevar a cabo Investigaciones de mercado sectoriales orientado al desarrollo de las personas emprendedoras y de las MIPYMES.                      |
|                              | Mejorar la vinculación institucional en el diseño y ejecución de servicios de desarrollo empresarial a personas emprendedoras y a MIPYMES.        |
|                              | Mejorar el nivel de aprovechamiento de políticas y programas a favor de las personas emprendedoras y de las MIPYMES.                              |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Implementación de Centros de Servicios de Apoyo Integral a las PYMES.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Acosta Guzmán (2015) pone de manifiesto dos cuestiones. Primero, que es esencial celebrar más análisis e investigaciones para determinar los factores que condicionan, influyen y determinan los emprendimientos en la República Dominicana. Segundo, es menester **diseñar fórmulas para fortalecer el tejido empresarial y potenciar las nuevas iniciativas emprendedoras por parte de la juventud dominicana**. Tercero, es indispensable que las dos acciones anteriores se realicen en el marco de una intervención coordinada por parte de los diferentes sectores que conforman el entorno socioeconómico y emprendedor del país.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018) señala que el actual **Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)** se constituye a partir de la **Ley 87-01** del 9 de Mayo del 2001. Esta iniciativa estableció el SDSS en el marco de la Constitución de la República Dominicana, especialmente para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales.

El BISSI (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que cada régimen está compuesto por diversas acciones protectoras: Régimen Contributivo, Régimen Subsidiario y Régimen Contributivo Subsidiario (véase *Tabla 7*). El **Régimen Contributivo**, en primera instancia, **obliga a que el trabajador asalariado y el empleador estén afiliados al régimen previsional**. Para esta cobertura no importará si el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país o cambie de Administradora de Fondos de Pensión (sociedades financieras, tanto públicas como privadas, de articular las pensiones de las personas afiliadas).

*Tabla 7. Regímenes del Sistema de Seguridad Social de República Dominicana*

| REGÍMENES                        | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RÉGIMEN CONTRIBUTIVO             | Cubre a las personas trabajadoras asalariadas, tanto públicas como privadas, y a los empleadores. Se encuentra financiado por los trabajadores (30%) y empleadores (70%), incluido el Estado en su condición de empleador.                                                                              |
| RÉGIMEN SUBSIDIARIO              | Protege a las personas trabajadoras por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a las personas desempleadas o en situación de indigencia. Es financiado por el Estado Dominicano.                                                                       |
| RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SUBSIDIARIO | Está orientado a las personas profesionales y técnicas independientes y a las trabajadoras por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional. Se debe financiar con aportes de la persona trabajadora y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Seguridad Social de República Dominicana.*

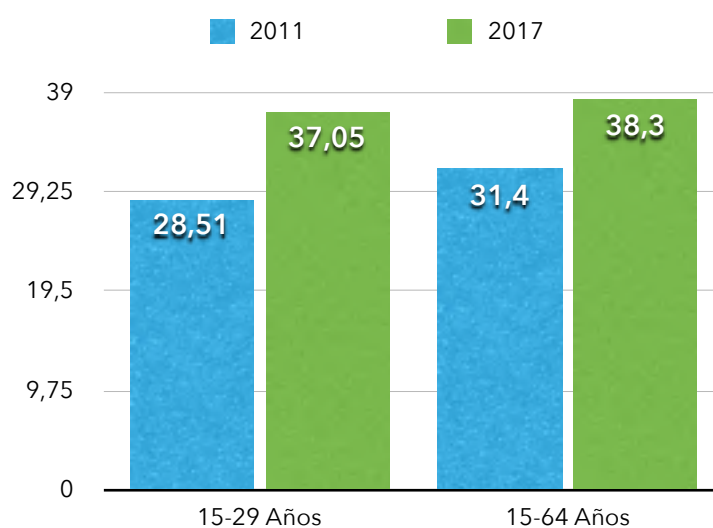
El **Régimen Subsidiario**, por otra parte, estipula una **pensión solidaria en beneficio de la población discapacitada, desempleada e indigente**. Esto último, como parte de una intervención general encaminada a reducir los niveles de pobreza. Los beneficiarios podrán ser personas de cualquier edad con discapacidad severa, mayores de sesenta años que carezcan de recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas y las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad.

El **Régimen Contributivo Subsidiario**, por último, establece un seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Esta cobertura está compuesta por las siguientes prestaciones: (a) **Pensión por vejez y discapacidad, total o parcial**; y (b) **Pensión de sobrevivencia**. En tal sentido, los

beneficiarios adquieren derecho a una pensión por vejez o en cualquier edad superior a los 60 años. Para tener derecho a un subsidio para completar la pensión mínima, los beneficiarios deberán haber cumplido 65 años y haber cotizado durante un mínimo de 300 meses.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población dominicana ha notado un aumento en su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 31,40% en 2011 a un 38,30% en 2017. También se observa ese mismo ascenso en el porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud dominicana se encontró un 28,51% en 2011 y un 37,05% en 2017 (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social y jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el contexto de los fenómenos anteriores, República Dominicana contempla las siguientes legislaciones en materia de seguridad social. La primera medida que se aborda es el programa **Progresando con Solidaridad** mediante el **Decreto 488-12**. Esta iniciativa sigue vigente y es un programa de protección social que busca vincular a familias en condición de pobreza con el acceso a servicios de salud y bienes del estado para lograr su bienestar.

Para conseguir lo anterior, se establecen siete líneas de actuación, entre las que destacan **Comer es Primero** y **Salud Integral**. En cuanto a la primera, se brinda asistencia a controles de salud para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas. En cuanto a la segunda, se entrega información sobre salud preventiva para detectar a tiempo o prevenir enfermedades crónicas, virales o de otro tipo. **Ambas acciones promueven alimentación saludable, vacunación y lactancia materna.**

La segunda medida que se presenta la vigente **Ley 87-01** que crea el **Seguro Nacional de Salud** (SENASA) y la **Administradora de Riesgos de Salud** (ARS). Esta acción legislativa permitió que ambas instituciones pasaran a ser las responsables de gestionar el Plan Básico de Salud (véase

Tabla 8). Por otra parte, en esta Ley también se encuentra la creación de las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**.

Tabla 8. Funciones del SENASA y del ARS

| LEY 87-01                                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SEGURO NACIONAL DE SALUD (SENASA)</b>        | Garantizar a las personas afiliadas servicios de calidad, oportunos y satisfactorios.                                                                                                                                   |
|                                                 | Administrar los riesgos de salud con eficiencia, equidad y efectividad.                                                                                                                                                 |
|                                                 | Organizar una red nacional de prestadores de servicios de salud con criterios de desconcentración/descentralización.                                                                                                    |
|                                                 | Contratar y pagar a los prestadores de servicios de salud en la forma y condiciones prescritas por la presente Ley para las restantes administradoras de riesgos de salud (ARS).                                        |
|                                                 | Rendir informes periódicos al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales sobre la administración de los recursos para garantizar su uso eficiente y transparente. |
| <b>ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD (ARS)</b> | Asumir el riesgo de garantizar a las personas beneficiarias una protección de calidad, oportuna y satisfactoria.                                                                                                        |
|                                                 | Racionalizar el costo de los servicios logrando niveles adecuados de productividad y eficiencia.                                                                                                                        |
|                                                 | Coordinar la red de Proveedores de Servicios de Salud (PSS) para maximizar su capacidad resolutive.                                                                                                                     |
|                                                 | Contratar y pagar en forma regular a las Proveedoras de Servicios de Salud (PSS).                                                                                                                                       |
|                                                 | Rendir informes periódicos a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.                                                                                                                                          |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 87-01.

La tercera medida que se exhibe es la **Ley de Emprendimiento 688-16** de noviembre de 2016. Esta iniciativa sigue vigente y fomenta la cobertura a la previsión social de los emprendedores. Para conseguir esto, se establece un régimen especial para las micro y pequeñas empresas. De esta manera, **las MIPYMES están exentas de pagar las cotizaciones por concepto de pensiones durante tres años a partir de su constitución.**

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Minoldo et al. (2015), en primera instancia, ponen de manifiesto que es esencial **diseñar fórmulas para establecer sistemas de previsión social incluyentes y equitativos**. Lo anterior, de acuerdo a los autores, tiene que estar vinculado con la disminución de los altos índices de informalidad en el mercado de trabajo. Vera López (2018), finalmente, invita a **fomentar el ahorro voluntario a través de la educación previsional**. Para esto, promueve la elaboración de libros de texto acerca de la seguridad social que aborden, entre muchas otras cuestiones, las temáticas de salud, pensiones y prestaciones.



#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Acosta Guzmán, José Alberto. (2015). "Compilación teórica: emprendimientos en la República Dominicana." *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 14(2).

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gómez, Fabricio. (2013). "Juventud y empleo en la República Dominicana." *Ciencia y Sociedad* 38(2): 245-291.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes. (2018). *El Monitor de Industria y Comercio*. Santo Domingo: MICM.

Ministerio de Trabajo. (2014). *Memoria Institucional Año 2014*. Santo Domingo: Ministerio de Trabajo.

Ministerio de Trabajo. (2019). *Juventud y Empleo*. En: <http://mt.gob.do/index.php/dependencias-mt/direccion-general-de-empleo/juventud-y-empleo>

Minoldo, María Sol Torres, Claudina Zavattiero, Enrique Peláez y Jafmary Félix. (2015). "La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva: Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana." *Revista Latinoamericana de Población* 9(16) : 75-108.

OPD-FUNGLODE (2018). *Proyecto de Ley de Pasantía Juvenil: desempleo y falta de oportunidades*. Santo Domingo: Observatorio Público Dominicano.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ramírez, Nerys. (2016). "Determinantes del desempleo en la República Dominicana: dinámica temporal y microsimulaciones." *MPRA Paper* 76998: 1-62.

Vera López, Juana Isabel. (2018). "Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina." *Frontera norte* 30(60):153-180.

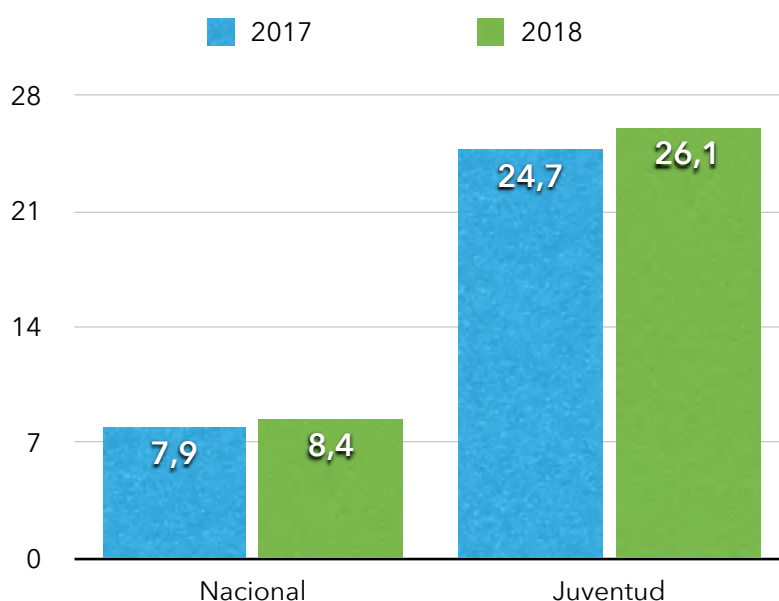
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### URUGUAY

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Uruguay tuvo en 2017 una tasa de desocupación nacional del 7,9%. Una cifra que aumenta al 24,7% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Además, este mismo informe de la OIT ofrece cifras del 2018 hasta su III Trimestre, obteniendo en esta misma tasa un 8,4% a nivel nacional y un 26,1% entre la juventud (véase Gráfica 1).

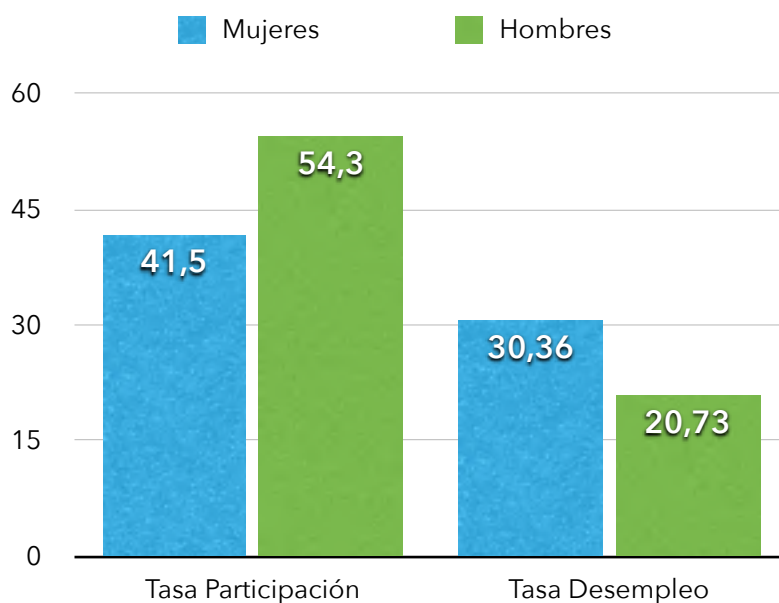
Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Uruguay. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2017 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 41,5% y 54,3% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 30,36% en mujeres y 20,73% en hombres (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2017 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Uruguay en materia de empleo juvenil. Jacinto (2016) señala que hay una **escasez de empleos disponibles** y que, desde hace tiempo, **los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados**, aún en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas. Fernández y Marques (2017), por otra parte, resalta que **existe una inercia entre los jóvenes uruguayos de que su primer empleo sea informal**. Además, estos autores también destacan que hay una alta rotación laboral y un fuerte peso del desempleo juvenil a los 25 años de edad.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Uruguay. La primera medida que se aborda es la vigente **Ley de Empleo Juvenil (N° 19.133)** de 2013. Esta iniciativa **promueve la empleabilidad entre las personas jóvenes**, crea oportunidades de empleo decente, brinda prácticas laborales en programas educativos y fomenta el emprendimiento como una oportunidad laboral. De esta manera, como se aprecia en la *Tabla 1*, la ley persigue **vincular el mundo laboral, el educativo y el de la formación profesional** a través de dos principios fundamentales: (1) empleo decente y (2) responsabilidad y compromiso (MTSS, 2015).

La segunda medida que se presenta es el programa **Yo Estudio y Trabajo** (dentro de la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133). Esta iniciativa sigue vigente y busca que los jóvenes uruguayos tengan su primera experiencia laboral. El perfil de los beneficiarios es de aquellos de entre 16 y 20 años, que aún estén estudiando. De esta manera, el programa coloca a los jóvenes en la empresa que mejor se adecue a su perfil, de cara a que tenga un periodo laboral de entre 9 a 12 meses, con una carga horaria de entre 20 y 30 horas semanales (MTSS, 2018).

Tabla 1. Principios fundamentales de la Ley de Empleo Juvenil

| PRINCIPIOS                      | OBJETIVOS                                                                                                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRABAJO<br>DECENTE              | Respeto y promoción de los derechos fundamentales del trabajador.                                                           |
|                                 | Ingresos justos.                                                                                                            |
|                                 | No discriminación por edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socioeconómico o de otro tipo.                   |
| RESPONSABILIDAD<br>Y COMPROMISO | De los organismos públicos: el planificar y supervisar los planes y programas sobre formación profesional y empleo juvenil. |
|                                 | Del sector privado: en generar empleo decente y colaborar en la formación de jóvenes.                                       |
|                                 | De las organizaciones de trabajadores: en promover y defender los derechos de los trabajadores jóvenes.                     |
|                                 | De las instituciones educativas: en el diseño, seguimiento y apoyo a los programas de trabajo y empleo juvenil.             |
|                                 | De los jóvenes: en el desarrollo de sus competencias.                                                                       |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Empleo Juvenil.

La tercera medida que se exhibe es el programa **Primera Experiencia Laboral** (dentro de la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133). Esta iniciativa sigue vigente y está enfocada a que las personas jóvenes, de entre 15 y 24 años de edad, accedan a pasantías laborales en diversas empresas. Estas prácticas tendrán una duración de entre 6 y 12 meses. Además, los empleadores recibirán un subsidio del 25% del salario (hasta un máximo de 480,32 USD).

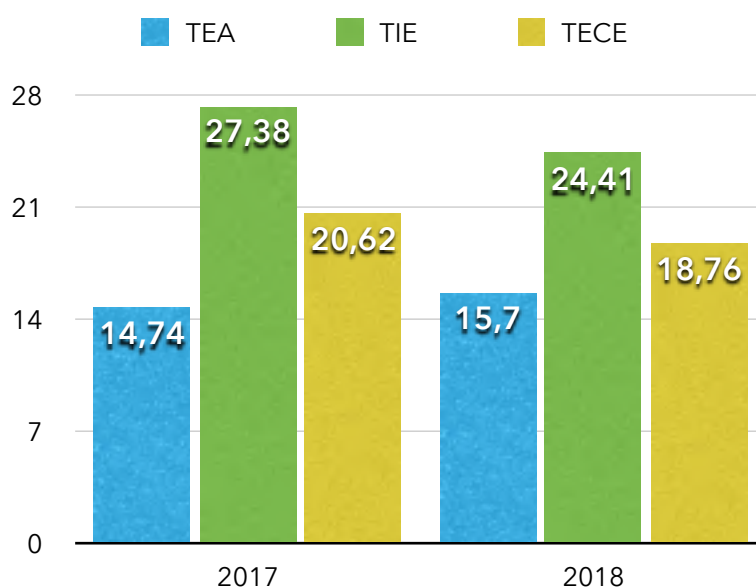
La cuarta medida que se expone es el programa **Uruguay Trabaja** mediante la **Ley 18240**. Esta iniciativa sigue vigente y ofrece la posibilidad de realizar tareas de valor comunitario por un periodo de hasta 8 meses, percibiendo un subsidio denominado "Apoyo a la Inserción Laboral". Los participantes desarrollan actividades formativas y operativas por un total de 30 horas semanales. Los beneficiarios son aquellos que tengan entre 18 y 65 años de edad y que estén en situación de vulnerabilidad socio-económica (MIDES, 2016).

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. De Martino-Bermúdez y López (2017), en primera instancia, señalan que es esencial que tanto en la educación como en el trabajo se generen espacios de construcción de ciudadanía y participación, al alcance y habitables para la juventud uruguaya. Fernández y Marques (2017), por otra parte, ponen de manifiesto la necesidad de profundizar cómo se entrelaza la transición al trabajo con otras dimensiones del paso a la adultez, especialmente desde la educación formal.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Uruguay del 2017 al 2018. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial** (TEA), por ejemplo, se situó en 14,74% en 2017 y finalizó en un 15,70% en 2018. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender** (TIE) pasó de un 27,38% a un 24,21% en ese mismo periodo de tiempo. Finalmente, la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos** (TECE) disminuyó ligeramente de un 20,62% en 2017 a un 18,76% en 2018 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Uruguay entre 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

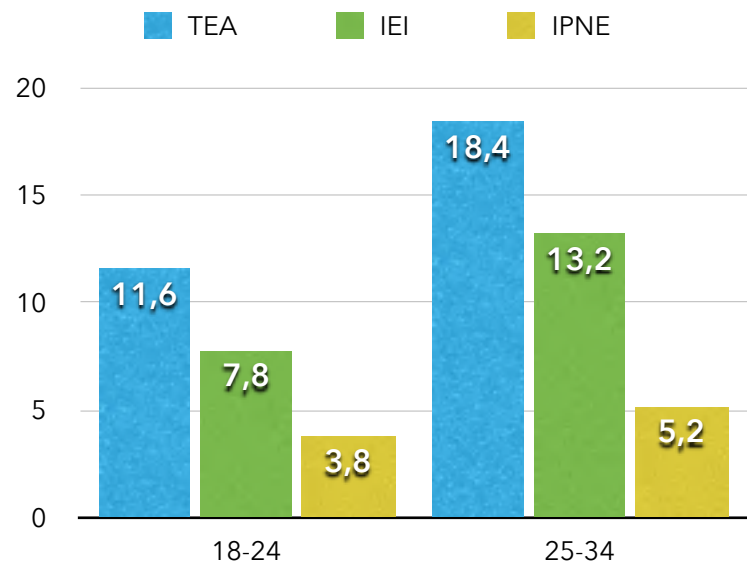
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico** (ICSEd-Prodem) (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Uruguay ha descendido algunas posiciones en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 39 en 2016, descendió al número 44 en 2017 y finalizó en esta misma posición (44) en 2018**. Lo que coloca a Uruguay en el octavo país mejor ubicado de toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 11,6%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente** (IEI) es de 7,8% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa** (IPNE) alcanza un 3,8%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 18,4%, un IEI de 13,2% y un IPNE de 5,2% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Uruguay contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es el **Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos** (MIDES, 2015). Esta iniciativa sigue vigente y busca promover el desarrollo de las capacidades para emprender, a través de asistencia técnica,

apoyo financiero y apoyo a la formalización. Para conseguir lo anterior, el programa dedica sus esfuerzos a **fortalecer la gestión, producción, comercialización y el acceso a recursos** (financieros, materiales y tecnológicos) de los emprendimientos. El perfil de los beneficiarios es de aquellas personas mayores de 18 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Uruguay entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

Las segundas medidas que se presentan son los vigentes programas **Feria Germina** y **Aprendé a Emprender** (Ley N° 19133, 2013). Tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, la primera iniciativa ofrece una plataforma de promoción para el emprendimiento y la innovación juvenil. La segunda, por otra parte, brinda una propuesta socio-educativa de capacitación integral para adquirir herramientas que fomenten la capacidad creativa y la innovación de la juventud uruguaya. Ambos programas son articulados por el **Instituto Nacional de la Juventud** (INJU).

Tabla 2. Programas Feria Germina y Aprendé a Emprender

| PROGRAMA            | REQUISITOS                                                                                                                                                                     | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FERIA GERMINA       | Jóvenes de entre 18 y 29 años (inclusive), que estén desarrollando su propio emprendimiento, ofrecer productos/servicios que sean de creación propia y Tener la Tarjeta Joven. | Es un evento cuyo objetivo es ofrecer una plataforma de promoción para el emprnedimiento y la innovación juvenil. Los componentes básicos de esta feria son: (a) dar visibilidad a los emprendimientos de los jóvenes; (b) tener la posibilidad de comercializar sus productos/servicios; y (c) obtener formación para la puesta en marcha y consolidación de los emprendimientos. |
| APRENDÉ A EMPRENDER | Tener entre 16 y 29 años.                                                                                                                                                      | Es una propuesta socio-educativa de capacitación integral para adquirir herramientas que fomenten la capacidad creativa y la innovación de las personas jóvenes. La formación se divide en tres etapas: (a) taller de desarrollo de ideas; (b) curso de gestión empresarial integral; y (c) acompañamiento técnico individual.                                                     |

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

Las terceras medidas que se exhiben son los vigentes programas **Emprendedores Innovadores** y **Validación de Ideas de Negocio**. Tal y como se aprecia en la *Tabla 3*, la primera iniciativa promueve la creación y desarrollo de nuevas empresas (o empresas lideradas por jóvenes) que busquen comercializar sus productos y servicios. La segunda, por otra parte, acompaña a los emprendedores en el proceso de validación de sus ideas de negocio. Ambos programas están articulados por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII, 2019a, 2019b).

*Tabla 3. Programas Emprendedores Innovadores y Validación de Ideas de Negocio*

| PROGRAMA                       | REQUISITOS                                                                                                                                                                                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EMPRENDEDORES INNOVADORES      | <b>Emprendedores:</b> Personas físicas, mayores de edad, que acrediten poseer las capacidades y habilidades para la puesta en marcha de una nueva empresa.                                       | Este programa promueve la creación y desarrollo de nuevas empresas o empresas jóvenes que se planteen la comercialización de productos o servicios innovadores con respecto al mercado al cual pretenden atender. En tal sentido, este fondo está dirigido a la puesta en marcha y despegue de una nueva empresa que desarrolle productos, procesos, servicios o sistemas de comercialización innovadores.                                   |
|                                | <b>Empresas Jóvenes:</b> Empresas nacionales (excepto servicios profesionales) que no tengan más de 36 meses y no hayan facturado más de \$1.116.000 en los últimos 6 meses (por todo concepto). |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| VALIDACIÓN DE IDEAS DE NEGOCIO | Las beneficiarias serán personas físicas mayores de edad, residentes en Uruguay. Las personas emprendedoras podrán ser beneficiarias hasta un máximo de tres veces.                              | Acompañar a los emprendedores en el proceso de validación de una idea de negocio. Los proyectos deben plantear la validación de un negocio o de una técnica para solucionar un problema. Se financian proyectos que generen un valor diferencial o innovador. En caso de ser una persona beneficiaria, se dará un apoyo inicial del 90% del presupuesto aprobado y el 10% restante la culminar la validación y aprobación del informe final. |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Kantis (2017), en primera instancia, apuesta por **mejorar los servicios a los emprendedores**, especialmente en lo que respecta al desarrollo de contactos con potenciales clientes, **avanzar hacia la actividad exportadora** y vincular los emprendimientos con otros ecosistemas empresariales tanto a nivel nacional como internacional. Álvarez Perdomo et al. (2016), por otra parte, señalan que se tiene que **desarrollar una cultura enfocada a la innovación y el emprendimiento en el sistema educativo**, especialmente en las universidades. Al mismo tiempo, lo anterior se debe de vincular con los ámbitos de la investigación, los parques tecnológicos y los laboratorios de simulación. Saldarriaga y Guzmán (2018), finalmente, centran los esfuerzos en generar una cultura emprendedora y buscar **fórmulas para que los emprendimientos sean sólidos** y logren un posicionamiento en el mercado.



### 3. SEGURIDAD SOCIAL

En las primeras décadas del siglo XX, se crea en Uruguay un sistema de asistencia y seguridad social de amplia cobertura (Medina, 2017). Actualmente, el **Sistema de Seguridad Social del Uruguay** está regulado por la **Ley 16.713 de 1996** basado en un régimen mixto. Esto significa que está dividido por dos elementos. Primero, un programa público reformado administrado por el **Banco de Previsión Social** (BPS). Segundo, por un programa de capitalización individual, administrado por las **Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional** (AFAP). Además, este sistema se ha caracterizado por una financiación tripartita, mediante la aportación de los trabajadores, de los patrones y del Estado (OISS, 2018).

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que la acción protectora del sistema uruguayo se divide en los siguientes ámbitos: (1) **Prestaciones de invalidez y vejez no contributivas**; (2) **Seguro Social de Enfermedad**; (3) **Asignaciones familiares y maternidad/ paternidad**; (4) **Desempleo**; y (5) **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales** (véase Tabla 4).

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), **la población uruguaya ha tenido un tenue aumento en su acceso a la seguridad social en la última década**. El porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social pasó de un 69,31% en 2011 a un 71,02% en 2017. También se observa prácticamente una estabilidad en ese mismo porcentaje para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Esto es debido a que en la juventud uruguaya se encontró un 60,59% en 2011 y un 59,16% en 2017 (véase Gráfica 5).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Uruguay contempla las siguientes legislaciones en materia de seguridad social. La primera medida que se aborda es la **Ley de Empleo Juvenil (N° 19.133)**. Dentro de esta iniciativa se encuentran artículos o reglamentaciones enfocadas a la seguridad social. En los programas 'Yo Estudio y Trabajo' y 'Primera Experiencia Laboral', por ejemplo, **los empleadores están obligados a inscribir a las personas jóvenes a la seguridad social** y estos, por su parte, tienen el derecho de gozar de todas las prestaciones de dicha afiliación.

La segunda medida que se presenta es la **creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente** (INISA) mediante la **Ley No. 19367**. Esta iniciativa se enmarca dentro de las legislaciones de la seguridad social en materia de Asistencia y Servicios Sociales, específicamente a aquellas personas jóvenes que se encuentren en situación de privación de su libertad. En el contexto de la seguridad social, por ejemplo, el INISA debe de buscar la inserción social y comunitaria de las personas jóvenes. En dicha inserción, la institución debe de brindar la información pertinente sobre sus derechos y deberes, donde se encuentra el tener cobertura en la seguridad social.

La tercera medida que se exhibe es la **Ley 18.395**. Esta acción legislativa **se centra en flexibilizar el acceso a la seguridad social**, especialmente en materia de jubilación. Para conseguir lo anterior, esta iniciativa contempla las siguientes modificaciones: (a) Bajar de 35 a 30 años de

servicio en jubilación común; (b) Flexibilizar el acceso a la jubilación por incapacidad total y al subsidio transitorio por incapacidad parcial; y (c) Disminuir la edad necesaria para acceder a la jubilación por edad avanzada (con determinadas exigencias de años de servicio).

Tabla 4. Acción Protectora del Sistema de Seguridad Social de Uruguay

| ACCIÓN PROTECTORA                                         | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PRESTACIONES DE INVALIDEZ Y VEJEZ NO CONTRIBUTIVAS</b> | Existe, a cargo del BPS, un programa de prestaciones por invalidez y vejez, sujeto a examen de ingresos, que tiende a proporcionar un ingreso mínimo a los absolutamente incapacitados para todo trabajo, cualquiera que sea su edad, o a aquellos que, contando con 70 o más años de edad, no hayan generado derecho a una prestación del régimen IVS contributivo y carezcan de ingresos. Se financia mediante recursos fiscales.                                                                                                                                                                                      |
| <b>SEGURO SOCIAL DE ENFERMEDAD</b>                        | Se cubre, por el BPS, a todos los trabajadores de la actividad privada y a los empleados de algunas unidades del sector público a través de reintegros de la cuota mutual o de servicios médicos propios. Las prestaciones de este seguro, a cargo del BPS, se financian con un aporte patronal del 5% sobre la nómina, más un aporte de los trabajadores del 3% sobre la misma base de cálculo.                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>ASIGNACIONES FAMILIARES Y MATERNIDAD/ PATERNIDAD</b>   | Se incluye a los hijos o menores a cargo de los empleados de la actividad privada, desocupados forzosos, servicio doméstico, vendedores de diarios, pequeños productores rurales, jubilados y pensionistas de la actividad privada y jubilados de la banca privada. En caso de los subsidios por maternidad, se protege a todas las empleadas de la actividad privada y las desocupadas amparadas por el Seguro de Desempleo. En relación con la asistencia de parto se proporciona la misma a todas las trabajadoras y esposas o concubinas de trabajadores de la actividad privada. Son prestaciones no contributivas. |
| <b>DESEMPLEO</b>                                          | La población protegida son los empleados de la actividad privada, con excepción de los bancarios, los trabajadores rurales y los del servicio doméstico, que estén en situación de desempleo forzoso (desocupación no imputable a su voluntad o capacidad laboral). Es una prestación no contributiva.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES</b> | La población comprendida se corresponde con los trabajadores dependientes de empresas privadas y parte del sector público. No se exige período mínimo de trabajo como condición de calificación. A partir del año 2005, se ha observado una gran concentración en el BPS. Además de ejecutar los programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), administra las prestaciones de actividad (seguro de salud, seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidio por maternidad).                                                                                                                                 |

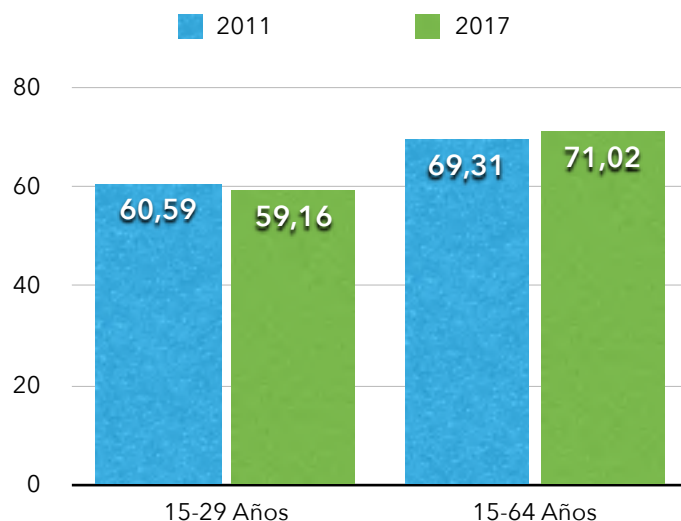
Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).

La cuarta medida que se expone es el vigente **Plan Equidad de Asignaciones Familiares** mediante la **Ley 18.227** (que aboga las Leyes Nros. 17.139 y 17.758). Esta es una iniciativa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable. Además, el plan ofrece controles de salud periódicos en recintos públicos o privados para las personas con algún tipo de discapacidad física. Este programa está coordinado por el MIDES y el BPS (Bergolo y Cruces, 2018).

La quinta medida que se aborda es la **Tarjeta Uruguay Social** mediante la **Ley 18227**. Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objetivo **permitir que las personas más desprotegidas accedan a los productos de la canasta básica** y tengan la posibilidad de alimentarse y comprar

artículos de primera necesidad de acuerdo a las características de su núcleo familiar. Los beneficiarios son aquellos que pertenecen a hogares en extrema pobreza, con integrantes menores de 18 años, embarazadas y/o personas trans (transexuales, travestis y transgénero) (MIDES, 2012).

Gráfica 5. Porcentaje de personas trabajadoras (15-64) activas cotizantes a la seguridad social v jóvenes (15-29) entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Medina (2017), en primera instancia, afirma que **el Estado debe garantizar el acceso a la seguridad social y no dejarla al juego del mercado**. En tal sentido, considera esencial el apostar por intervenciones integrales y vinculadas a otras áreas de la sociedad, especialmente en materia de financiamiento, atención y gestión con el fin mejorar la calidad de vida de las personas. Bergolo y Cruces (2016), por otra parte, señalan que la **formulación de políticas de seguridad social deben de estar conectadas con mitigar la informalidad laboral**. En tal sentido, destacan que los nuevos programas de transferencias condicionadas pueden incorporar medidas para reducir los desincentivos al empleo formal.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (2019a). *Apoyo a Emprendedores Innovadores*. Montevideo: ANII. En: <http://www.anii.org.uy/upcms/files/llamados/documentos/bases-emprendedores-innovadores-anii-2019.pdf>

Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (2019b). *Apoyo a Emprendedores para la Validación de Ideas de Negocios Bases*. Montevideo: ANII. En: <http://www.anii.org.uy/upcms/files/llamados/documentos/bases-validacion-de-ideas-de-negocios-2019.pdf>

Álvarez Perdomo, Patricia Eugenia et al. (2016). "La innovación y el emprendimiento: Necesidades en la Educación Superior." *Didasc@lia: Didáctica y Educación* 4: 229-246.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

Bergolo, Marcelo, and Guillermo Cruces. (2016). "The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high." *CEDLAS Documento de Trabajo* 204: 1-50.

De Martino-Bermúdez, Mónica y Fernando López. (2017). "Jóvenes que no estudian ni trabajan en Uruguay. La experiencia del Programa Jóvenes en Red." *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 15 (2): 861-876.

Fernández, Tabaré y Agustina Marques. (2017). "Trayectorias de inicio laboral y desigualdad en Uruguay. Un análisis con base en el estudio longitudinal PISA-L 2003-2012." *Estudios Sociológicos* 35(103): 33-64.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Jacinto, Claudia. (2016). "Presentación: Educación y trabajo en tiempos de transiciones inciertas." *Páginas de Educación* 9(2): 1-13.

Kantis, Hugo. (2017). *Evaluación de incubadoras de emprendimientos: El caso uruguayo y su comparación con el benchmark chileno*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Ley N° 19133. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Fijacion De Normas Sobre El Fomento Del Empleo Juvenil Y Derogacion De La Ley De Empleo Juvenil. Montevideo, Uruguay, 20 de septiembre de 2013.

Medina, María Andrea. (2017). "Protección social en salud: el Sistema Nacional Integrado de Salud de Uruguay." *Fronteras* 10: 115-128.

Ministerio de Desarrollo Social. 2012. *Informe Tarjeta Uruguay Social*. Montevideo: MIDES.

Ministerio de Desarrollo Social. 2015. *Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos*. Montevideo: MIDES. En: <http://www.mides.gub.uy/1404/programa-de-fortalecimiento-de-emprendimientos-productivos>

Ministerio de Desarrollo Social. 2016. *Uruguay Trabaja*. Montevideo: MIDES. En: <http://www.mides.gub.uy/14408/uruguay-trabaja>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2015). *Ley de Empleo Juvenil y Decreto Reglamentario*. Montevideo: MTSS. En: <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/ley-de-empleo-juvenil>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2018). *Programa Yo Estudio y Trabajo*. Montevideo: MTSS. En: <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/programa-yo-estudio-y-trabajo>

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Saldarriaga, María Eugenia y María Fernanda Guzmán. (2018). "Enseñanza del emprendimiento en la educación superior." *Revista Escuela de Administración de Negocios* 85: 125-142.

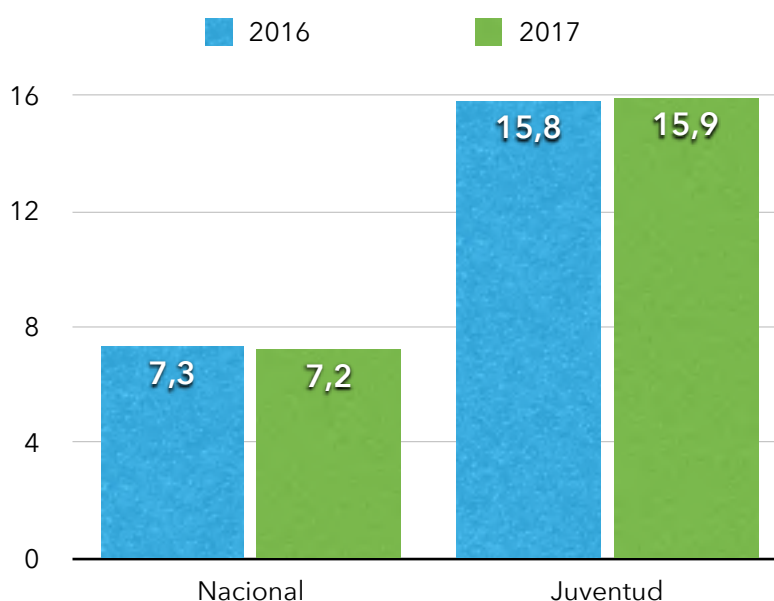
## OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE EMPLEO, EMPRENDIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL

### VENEZUELA

#### 1. EMPLEO

De acuerdo al informe **Panorama Laboral 2018** de la OIT (2018), Venezuela tuvo en 2016 una tasa de desocupación nacional del 7,3%. Una cifra que aumenta al 15,8% entre las personas jóvenes de 15 a 24 años de edad. Para el 2017, los resultados se mantienen prácticamente iguales: 7,2% a nivel nacional y 15,9% entre la juventud (véase *Gráfica 1*). Hasta el momento, la OIT no ofrece cifras de 2018 para Venezuela.

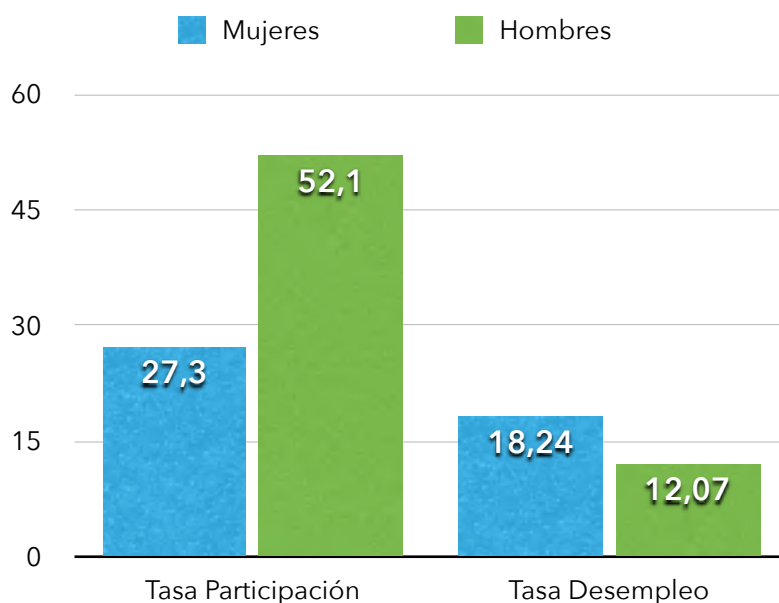
*Gráfica 1. Tasa de desocupación nacional v tramo edad (15-24 años) 2016-2017*



*Fuente: Elaboración propia con datos del OIT.*

A continuación se presentan otros datos según edad y sexo para Venezuela. La OIT (2019), a través de su plataforma ILOSTAT, destaca que en 2012 la tasa juvenil de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres fue de 27,3% y 52,1% para los varones. Por otra parte, el Banco Mundial (2019), a través de DataBank, estima que en ese mismo año la tasa de desempleo juvenil fue de 18,24% en mujeres y 12,07% en hombres (véase *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Tasa de participación v Tasa desempleo en 2012 entre mujeres y hombres (15-24 años)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT y Banco Mundial.

En tal sentido, la literatura marca lo siguiente para Venezuela en materia de empleo juvenil. Ramoni Perazzi (2017), en primer lugar, encuentra que el tiempo medio de búsqueda de empleo es cercano a los 11 meses, y que aumenta en el caso de las mujeres y con el nivel educativo. Al mismo tiempo, también destaca que **hay más probabilidades de que los desempleados logren conseguir empleo en el sector informal**. Aguilar Barreto et al. (2017), por otra parte, señalan que el ritmo de generación de empleo se ha reducido considerablemente y que en **el contexto actual se encuentra una baja productividad laboral, poca formación de los trabajadores y baja promoción y participación de varios sectores económicos**.

Ante este contexto, a continuación se describen las principales acciones legislativas para promover el empleo juvenil en Venezuela. La primera medida que se aborda es la **Ley para la Juventud Productiva a través del Decreto N° 1.392 de 2014**. Esta iniciativa sigue vigente y *"tiene por objeto promover, regular y consolidar mecanismos para la participación de la juventud, a través de su incorporación plena al proceso social del trabajo"*, de cara a que todas las personas jóvenes menores de 30 años puedan beneficiarse (Artículo 3°). Esta Ley, además, establece que **la juventud tiene el derecho a tener un empleo digno**, que esté de acuerdo a sus aptitudes y que no sufra ningún tipo de discriminación (Artículo 6°). En tal sentido, también se **garantiza que los empleadores otorguen permisos para que las personas jóvenes puedan compaginar su actividad laboral con sus estudios** (Artículo 8°).

La segunda medida que se presenta es la creación del vigente **Registro Nacional de la Juventud Trabajadora** mediante el Artículo 10° de la Ley para la Juventud Productiva. El objetivo de esta iniciativa es sistematizar los datos de las personas jóvenes en relación a: información de contacto, datos sociodemográficos, aptitudes, vocaciones, habilidades, competencias y aspiraciones. De esta manera, **los beneficiarios inscritos reciben oportunidades laborales**



(Artículo 12º) para que se incorporen al mercado de trabajo en función de su ámbito territorial (por estados, municipios, parroquias y localidades).

Como tercera medida, cabe señalar que la **Ley para la Juventud Productiva** y el **Registro Nacional de la Juventud Trabajadora** contemplan que **las personas jóvenes realicen pasantías cuando se encuentren en instituciones educativas y necesiten una fase de formación para finalizar sus estudios** (Artículo 13º). Los empleadores, además de recibir y capacitar a las personas beneficiarias, están en la obligación de elaborar un informe de seguimiento y evaluación sobre el desempeño de las jóvenes en sus respectivas pasantías.

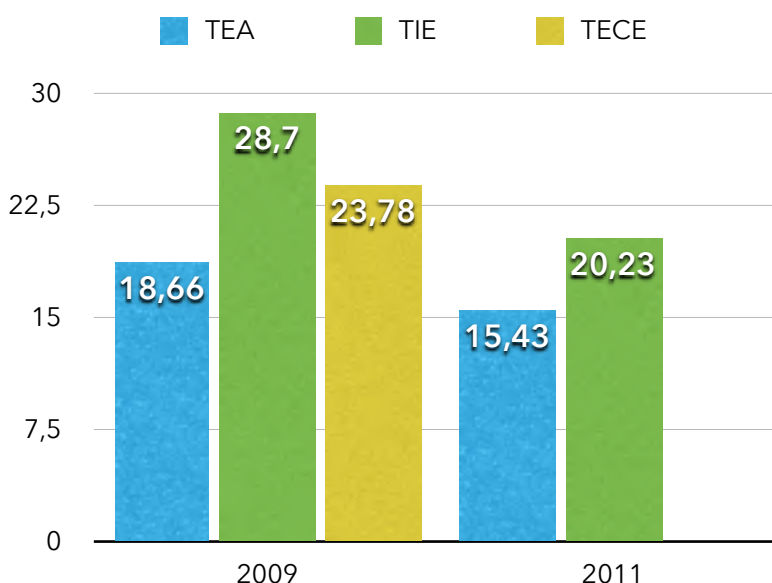
Las cuartas medidas que se abordan son los vigentes programas **Gran Misión Saber y Trabajo** y **Gran Misión Ribas** creados en 2012. La primera iniciativa persigue favorecer la creación de empleos a través de **servicios de intermediación laboral** y de la **capacitación técnica y profesional**. La segunda, por su parte, persigue que las personas beneficiarias tengan la oportunidad de **finalizar o acceder al sistema educativo** en relación a formación básica y media. Ambos programas promueven la empleabilidad de la población venezolana, especialmente entre su juventud.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. España (2015), en primera instancia, señala la necesidad de **buscar acuerdos que se sostengan en el tiempo para promover reformas institucionales en las que haya inversión social y se creen empleos bien remunerados**. Ramoni Perazzi (2017), por otra parte, destaca la importancia de que **las bases de datos del país bolivariano amplíen sus periodos de información**, de cara a poder hacer análisis más completos en materia de empleo.

## 2. EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2019) describe el siguiente contexto emprendedor en Venezuela del 2009 al 2011. La **Tasa de Actividad Empresarial en Etapa Inicial (TEA)**, por ejemplo, se situó en 18,66% en 2009 y finalizó en un 15,43% en 2011. Por su parte, la **Tasa de Intención de Emprender (TIE)** pasó de un 28,70% a un 20,23% en ese mismo periodo de tiempo. A comparación del resto de países Iberoamericanos, en la **Tasa de Expectación de Creación de Empleos (TECE)** sólo se encuentran datos para el 2009 (23,78%) y no de 2011 (véase Gráfica 3).

Gráfica 3. TEA, TIE & TECE de Venezuela entre 2009-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Entrepreneurship Monitor.

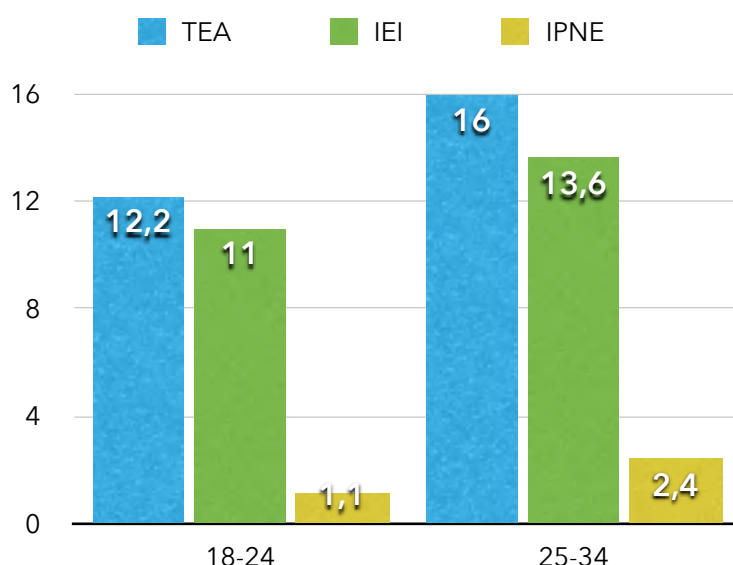
El **Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem)** (Kantis *et al.*, 2016, 2017, 2018), por otra parte, muestra que Venezuela ha descendido varios escalafones en esta materia a nivel mundial. Esto es debido a que estuvo en **la posición 51 en 2016 y descendió hasta el número 59 en 2017 y se mantuvo en esta última (59) en 2018**. Lo que coloca a Venezuela como el penúltimo país respecto a toda Iberoamérica.

En materia de juventud, el estudio **Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica** (OIJ, 2018) destaca para 2015 los siguientes datos en relación a la actividad emprendedora en fase inicial en dos tramos de edad (18-24 y 25-34). Para el primer grupo, la TEA se sitúa en un 12,2%, el **Índice de Emprendimiento Incipiente (IEI)** es de 11% y el **Índice de Propiedad de Nueva Empresa (IPNE)** alcanza un 1,1%. El segundo grupo, por su parte, tiene una TEA de 16%, un IEI de 13,6% y un IPNE de 2,4% (véase Gráfica 4).

En el contexto de los fenómenos anteriores, Venezuela contempla las siguientes legislaciones en materia de emprendimiento. La primera medida que se aborda es la vigente **Ley para la Juventud Productiva** a través del **Decreto N° 1.392 de 2014**. Esta iniciativa persigue que las

personas jóvenes (hasta los 30 años) se incorporen al proceso social del trabajo mediante una ocupación productiva. En tal sentido, la Ley también contempla una serie de acciones para facilitar que la juventud desarrolle diversos emprendimientos como una oportunidad laboral y profesional (Artículo 12°). Para conseguir lo anterior, la ley establece **programas de créditos y microcréditos a través del sistema financiero nacional** para que las personas jóvenes puedan poner en marcha sus ideas de negocio (Artículo 14°).

Gráfica 4. TEA, IEI & IPNE de Venezuela entre personas de 18-24 v 25-34 años (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del informe *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica* (OIJ, 2018).

La segunda medida que se presenta es la creación del **Fondo Nacional para los Proyectos de la Juventud Productiva** (Artículo 16°). Esta iniciativa sigue vigente y tiene por objeto financiar los emprendimientos presentados por las personas jóvenes a dicho fondo, especialmente de aquellos centrados en los sectores estratégicos señalados en el **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación** (producir alimentos, prestar servicios en las comunidades, talleres, carpinterías, proyectos culturales, científicos e industriales).

Además, el Fondo contempla la generación de un **Banco de Proyectos para el Desarrollo de la Juventud Productiva** en cada Estado y en cada Municipio de Venezuela (Artículo 17°). El cual **registra y sistematiza todos los proyectos de emprendimiento presentados por las personas jóvenes**. Esto, a su vez, permite que esta estructura elija los proyectos con potencial emprendedor, apoyarlos financieramente y/o asistirlos técnicamente tanto para el inicio como la sostenibilidad de las iniciativas productivas registradas.

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Gutiérrez *et al.* (2018) apuestan por la **promoción de las empresas familiares** como una verdadera salida de la transición que enfrenta el sistema económico venezolano. Además, señala la necesidad de **establecer reglas claras en materia de emprendimiento** para aumentar las inversiones en el sector productivo. Finalmente, también recalca la importancia de **buscar fórmulas para diversificar la actividad económica**.

### 3. SEGURIDAD SOCIAL

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI) (OISS, 2018), antes que nada, señala lo siguiente. La Constitución de la República de Venezuela del año 1961, vigente hasta el año 1999, configuró, en el sentido de norma programática, lo que inicial y formalmente puede considerarse como la Seguridad Social de Venezuela. En el año 1999, con la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se crea, en términos operativos, el actual **Sistema de Seguridad Social de Venezuela**. En consecuencia, este sistema se configuró con dos grandes instituciones: los seguros sociales y la asistencia social.

El BISSI (OISS, 2018), siguiendo esta línea, detalla que el campo de aplicación y estructura del sistema venezolano contempla los siguientes ámbitos: (1) **Campo de aplicación de los Regímenes de Jubilaciones y Pensiones**; (2) **Campo de aplicación del Régimen de Riesgos Laborales**; y (3) **Campo de aplicación de los Regímenes Asistenciales**. (véase *Tabla 1*).

*Tabla 1. Acción Protectora del Sistema de Seguridad Social de Venezuela*

| ACCIÓN PROTECTORA                                                       | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAMPO DE APLICACIÓN DE LOS RÉGIMENES DE JUBILACIONES Y PENSIONES</b> | Al caracterizar la seguridad social en Venezuela es imperativo distinguir entre la institucionalidad existente antes de 1999 y la institucionalidad sustitutiva propuesta a partir del año 1999. La institucionalidad existente antes de 1999 se concreta en el régimen de los seguros sociales, el cual constituye por la cobertura territorial y poblacional, así, como por el número y tipo de contingencias amparadas, la institución previsional más importante de la seguridad social en Venezuela; los regímenes jubilatorios y pensionales, distintos al seguro social, de los funcionarios o empleados públicos y muy pocas empresas privadas; el régimen de riesgos laborales que transita entre la vieja y la nueva institucionalidad (IVSS-INPSASEL); y, los programas sociales públicos asistenciales. |
| <b>CAMPO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RIESGOS LABORALES</b>             | Los riesgos laborales en la legislación venezolana han sido materia de competencia de la legislación laboral ordinaria y de responsabilidad del empleador o patrono. Con la creación del régimen de los seguros sociales, este aspecto importante de la seguridad y salud de los trabajadores, pasó a la esfera de competencia del IVSS (afiliados al seguro social), en cuanto corresponde a la calificación del accidente laboral y enfermedad profesional; la determinación del grado de discapacidad (temporal, parcial, parcial permanente e invalidez o discapacidad total), así como el otorgamiento de las prestaciones dinerarias correspondientes (indemnizaciones, pago único y pensiones).                                                                                                              |
| <b>CAMPO DE APLICACIÓN DE LOS RÉGIMENES ASISTENCIALES</b>               | En Venezuela, históricamente, desde tiempos coloniales, han existido programas sociales asistenciales para atender a la población de menores recursos económicos y a sectores de población considerada vulnerable o población objetivo. En los últimos años, se ha institucionalizado una serie de programas asistenciales que nacieron como coyunturales; pero, con el transcurrir del tiempo y la permanencia de los males sociales que se pretendía corregir, han pasado a ser estructurales de la política social del Estado.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

*Fuente: Elaboración propia a partir del BISSI (OISS, 2018).*

Además, es menester señalar que la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (G.O. N° 37.600 de fecha 30-12- 2002) se desarrolla muy lentamente y en forma progresiva. A pesar de estar vigente, esta iniciativa carece de efectividad plena. Esto es debido a que varios de sus

regímenes prestacionales no han sido desarrollados legislativa y administrativamente (OISS, 2018).

Por otra parte, cabe subrayar que no se han podido encontrar datos en relación al porcentaje de personas trabajadoras activas cotizantes a la seguridad social en las bases de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019). Esto imposibilita que se pueda describir el contexto de la seguridad social por edad en el país bolivariano.

En el contexto de los fenómenos anteriores, Venezuela contempla las siguientes legislaciones en materia de seguridad social. La primera medida que se aborda es el vigente programa **Gran Misión en Amor Mayor** regulado por el **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.694** de 2011. Esta iniciativa tiene por objeto *"asegurar la máxima protección, inclusión, respeto, bienestar y justicia social de las personas adultas mayores, especialmente entre quienes viven en hogares con ingresos menores al salario mínimo"*. Para ello, **el programa brinda la posibilidad de que las personas beneficiarias** (55 años en mujeres y 60 años en hombres) **sean partícipes de programas de turismo social, recreación, salud y acceso al sistema financiero**.

La segunda medida que se presenta es la **Ley Nacional de la Juventud de 2009**. Esta iniciativa sigue vigente y enmarca el derecho que tienen las personas jóvenes venezolanas a estar protegidas por la seguridad social de su país. Tal y como se aprecia en la *Tabla 2*, existen cinco artículos dedicados completamente a dar cobertura a la juventud venezolana.

*Tabla 2. Artículos de la Ley Nacional de la Juventud en materia de seguridad social*

| ACCIÓN PROTECTORA | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARTÍCULO 4        | El Estado adoptará las medidas legislativas, judiciales y administrativas necesarias para garantizar que las personas jóvenes sean beneficiarias de la seguridad social.                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| ARTÍCULO 20       | El Estado garantizará a los jóvenes y las jóvenes el derecho a la salud integral por medio de las leyes y las políticas correspondientes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| ARTÍCULO 22       | El Estado, con el apoyo de la sociedad y la familia, proporcionará a los jóvenes y las jóvenes, a través de las instituciones públicas de salud información oportuna y veraz para el acceso a servicios de salud juvenil y otros recursos necesarios para el desarrollo de programas de prevención, curación y rehabilitación destinados a combatir enfermedades por drogadicción, de transmisión sexual y otras de alto costo y riesgo. |
| ARTÍCULO 25       | Los jóvenes y las jóvenes tienen derecho a disfrutar plenamente de los beneficios que brinda el Sistema de Seguridad Social de conformidad con la ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ARTÍCULO 29       | Las personas jóvenes gozarán de los beneficios de la seguridad social sin ningún tipo de discriminación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Nacional de la Juventud.*

De acuerdo a las situaciones y legislaciones arriba referidas, se considera esencial dar a conocer las siguientes aportaciones. Núñez González (2016) pone de manifiesto **la necesidad de que el modelo de gestión de la seguridad social debe tener en cuenta el principio de unidad y el de participación comunitaria**. Al mismo tiempo, invita a que las prestaciones económicas se gestionen por un solo organismo, intentando racionalizar el gasto administrativo.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Barreto, Andrea Johana et al. (2017). *Políticas públicas: desafíos en Colombia y Venezuela*. Maracaibo: Altos Estudios de Frontera (ALEF) y Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Base de Datos: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*. En: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Banco Mundial. (2019). *World Bank Open Data*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

España, Luis Pedro. (2015). "Superar la pobreza en Venezuela, el camino por recorrer." *Guayana Sustentable* 1(2): 127.

Global Entrepreneurship Monitor (2019). *Economy Profiles. GEM: Global Entrepreneurship Monitor*. En: <https://www.gemconsortium.org/country-profiles>

Gutiérrez, José Manuel et al. (2018). "Emprendimiento como fuente de desarrollo de la empresa familiar. Algunas reflexiones sobre Venezuela." *Revista de Ciencias Sociales* 4: 98-107.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2016). *Informe 2016: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016. Novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2017). *Informe 2017: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017. América Latina: avances y retrocesos en perspectiva*. Buenos Aires: Prodem.

Kantis, Hugo, Juan Federico y Sabrina Ibarra. (2018). *Informe 2018: Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2018. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?* Buenos Aires: Prodem.

Núñez González, Cayetano. (2016). "El sistema de seguridad social en la República Bolivariana de Venezuela." *Lex Social: Revista de Derechos Sociales* 6(2): 282-313.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2018). *Emprendimiento Juvenil en Iberoamérica. Una clave para la empleabilidad*. Madrid: OIJ.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. (2018). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *ILOSTAT Country Profiles*. En: <https://www.ilo.org/ilostatcp/CPDesktop/>

Ramoni Perazzi, Josefa et al. (2017). "Análisis de la duración del desempleo y el destino de los desempleados en la República Bolivariana de Venezuela." *Revista CEPAL*: 255-273.



**Organización Iberoamericana de Seguridad Social**

Secretaría General  
C/ Velázquez 105. 1ª planta  
28006 Madrid · España  
[sec.general@oiss.org](mailto:sec.general@oiss.org)  
**[www.oiss.org](http://www.oiss.org)**

Con el apoyo de:

