

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

Información sobre el derecho al trabajo y el disfrute de todos los derechos humanos por los jóvenes

Organismo solicitante: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos

Elaborado por: Leonardo Ordóñez

Revisado por: Rocío Nasimba Loachamín, Directora Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

Aprobado por: Edwar Vargas, Director General de Política Pública

Fecha de envío: Septiembre, 2018

Revisión editorial: Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia

Oficina Matriz: Av. de La Prensa N 54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

www.dpe.gob.ec

Información sobre el derecho al trabajo y el disfrute de todos los derechos humanos por los jóvenes

1 Introducción

En respuesta a la solicitud de información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la legislación, las políticas públicas, los programas, los desafíos y las buenas prácticas en relación con el derecho al trabajo y el disfrute de los jóvenes, la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas ha elaborado el siguiente documento.

En el caso de necesitar más información, por favor, tome contacto con la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas al correo dniipp@dpe.gob.ec o al teléfono 3 301 112 a la ext. 2511, 2519, 2518.

2 Contexto

El grupo poblacional que no es ni adulto ni adolescente constituye un importante componente en la sociedad ecuatoriana. Según el Censo de Población y Vivienda (2010), existen 3 043 513 personas entre 18 y 29 años. De acuerdo con la normativa vigente, el Estado ecuatoriano garantizará los derechos de la población joven y promoverá políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan la participación e inclusión en todos los ámbitos (salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación), en particular en los espacios del poder público. Además, el Estado fomentará su incorporación laboral en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento (CRE, art. 39).

En esta misma línea, la Ley de la Juventud (2001, art. 15) reconoce la necesidad de establecer políticas de promoción del empleo juvenil considerando siempre las particularidades de los distintos grupos poblacionales (género, pobreza, exclusión cultural o étnica, discapacidades, salud); el desarrollo de pasantías remuneradas, vinculadas a la formación profesional; créditos para que los y las jóvenes puedan realizar sus proyectos productivos individuales o colectivos; entre otros.

No obstante, en el Ecuador, las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), con corte a junio de 2018, señalan que la tasa de desempleo se encuentra en el 4,1 %, la de subempleo en el 19,4 % y la tasa de empleo adecuado se sitúa en el 38,9 %. En cuanto a la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) se registra 13,2 % en el área urbana y el 4,1 % en el área rural. Por otra parte, se observa que la tasa de desempleo para las mujeres es mayor a la de los hombres. Así, en junio 2018, a nivel urbano fue el 6,4 % de las mujeres, mientras que entre los hombres el desempleo fue de 4,3 %. Esta brecha (2,1 puntos porcentuales) por sexo es estadísticamente significativa (INEC, 2018) (Anexo 1).

Los principales factores que limitan el ejercicio de derechos a esta población son la pobreza, el desempleo, la discriminación, entre otros. De este modo, un ámbito de especial importancia para los y las jóvenes tiene que ver con el cumplimiento del derecho al trabajo y las limitantes en el mercado laboral, esto en virtud de que el acceso de esta población al mercado laboral se ve restringido por su escasa o inadecuada educación y calificación¹, así como por su falta de experiencia laboral. A esto se agrega el hecho de que las y los jóvenes en situación de pobreza, indígenas, afrodescendientes, con discapacidad y mujeres sufren discriminación al momento de la inserción laboral. En este contexto, este documento revisa y analiza las principales políticas y programas formulados e implementados y que se implementarán por el Gobierno para el periodo 2017-2021, precisando sobre sus oportunidades y retos a la luz de la normativa vigente.

3 Principales políticas y programas formulados por el Gobierno para el periodo 2017-2021

3.1 Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) “Toda Una Vida” 2017-2021

¹ Según información que se registra en el documento “Mi Primer Empleo” de los datos difundidos por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE), para el 2017 existieron 609 385 jóvenes matriculados en Instituciones de Educación Superior. De ellos, alrededor de 585 356 deben culminar sus estudios de tercer nivel, es decir, se encuentran inscritos en instituciones de educación superior, tales como institutos técnicos y tecnológicos, escuelas politécnicas, conservatorios superiores y universidades (Ministerio del Trabajo, 2018, p. 9).

El PNBV en el país constituye el instrumento al que se deben sujetar las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado (Senplades, 2017, p. 5).

Este Plan propone el abordaje de los objetivos y la política pública nacional a partir de tres ejes: “1) la garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida, 2) una economía al servicio de la sociedad, y 3) la participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales” (Senplades, 2017, p. 36).

En lo que respecta al tema de juventud pretende garantizar el acceso al trabajo digno y a la seguridad social a través de las siguientes políticas emblemáticas:

Impulso joven

Es el nombre de la política pública nacional de juventudes que coordina la Secretaría Técnica de Juventudes. Mediante esta se busca fortalecer, empoderar y proteger, así como mejorar las capacidades y generar mayores oportunidades para las y los jóvenes ecuatorianos en su inserción en el sistema productivo del país. Para alcanzar dicho objetivo, se propone el trabajo coordinado entre la Secretaría de la Juventud, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría de Cualificaciones y Capacitación Profesional, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, la banca pública, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) y el Ministerio de Industrias y Productividad (Senplades, 2017, p. 67).

Ampliación de oportunidades en la educación superior

Mediante esta intervención se busca garantizar el derecho a la educación superior hasta el tercer nivel, y tiene como objetivo potenciar la formación técnica y tecnológica de las y los jóvenes en función de las necesidades territoriales. “La garantía de este derecho se logrará con la coordinación entre la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Sistema de Educación Superior” (Senplades, 2017, p. 68).

Bachillerato acelerado rural

Esta acción pone énfasis en el sector rural e interviene sobre el rezago escolar a fin de brindar oportunidades para que las y los jóvenes y adultos con rezago escolar concluyan el Bachillerato General Unificado (BGU) mediante alternativas educativas con enfoque de equidad, pertinencia social, cultural y lingüística que reduzcan la brecha entre lo urbano y rural. El Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Inclusión Económica y Social son las instancias responsables de la ejecución de acciones que permiten aumentar la población con bachillerato (Senplades, 2017, p. 68).

Banco del Pueblo

Esta intervención busca facilitar la obtención de créditos de manera ágil, en condiciones favorables de plazo, y está orientada a beneficiar especialmente a mujeres, jóvenes, emprendedores, migrantes, comerciantes informales, pequeños y medianos productores (Pymes) para su financiamiento en la activación económica del país, así como a proporcionar el financiamiento de los programas *Casa para Todos*, *Minga agropecuaria* e *Impulso Joven*, acelerar la entrega de los recursos a quienes más lo necesitan, y producir más y mejor. Se establece como actores claves para el cumplimiento de esta intervención a BanEcuador y al Banco del Pueblo (Senplades, 2017, p. 69).

Programas del Ministerio de Trabajo

El Ministerio del Trabajo ejerce rectoría de política pública en trabajo, empleo y del talento humano del servicio público (conforme a los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de Servicio Público) y privado.

De este modo, el Ministerio de Trabajo cuenta con los siguientes programas para atención a las y los jóvenes:

- ✓ Proyecto *Mi Primer Empleo*: promueve la política pública de empleo juvenil a través de la ubicación de jóvenes estudiantes en pasantías en el sector privado y prácticas preprofesionales en el sector público con la finalidad de brindar la primera experiencia profesional y de potenciar las oportunidades de empleabilidad a la población estudiantil de 18 a 29 años.

- ✓ Implementación de la estrategia sectorial de empleo juvenil: Participación de mesas intersectoriales en la identificación de los programas requeridos.
- ✓ Inserción laboral de jóvenes vulnerables: Programas de habilidades blandas y técnicas (competencias laborales) para jóvenes con bachillerato. En el período del 2013-2014 se han beneficiado a 730 jóvenes en condición de vulnerabilidad.
- ✓ Servicio civil ciudadano: Formar jóvenes de 18 a 26 años al servicio del país, incluyéndolos en la solución de problemas de sus comunidades a través de acción social.

3.2 Programas de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

La Senescyt, como rectora de la política pública de educación superior, ciencia, tecnología y saberes ancestrales coordina las acciones del ejecutivo e instituciones de educación superior para el fortalecimiento académico, productivo y social.

La Senescyt, como parte de los servicios para las y los jóvenes, cuenta con un programa de becas para esta población para estudios nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, la Senescyt cuenta con las becas *Eloy Alfaro*, dirigidas a grupos prioritarios, históricamente excluidos o discriminados, para cursar estudios a nivel técnico o tecnológico superior y tercer nivel en instituciones de educación superior del país. Mediante este tipo de proyectos se busca la garantía, permanencia y finalización de nivel superior de estudio en el cumplimiento del derecho a la educación, desde los criterios de progresividad, excelencia académica y pertinencia (Senescyt, 2017).

Para el año 2017 se entregaron 3 750 becas universitarias que consisten en la asignación de USD 375 (un salario básico unificado) a estudiantes de los sectores de mayor pobreza del Ecuador para garantizar su permanencia hasta la finalización del programa educativo.

4 Retos y desafíos para apoyar el ejercicio de los derechos de la población joven

Dada la corta temporalidad en el diseño e implementación de las políticas y programas del Gobierno ecuatoriano revisadas resulta complejo plantear un análisis integral de resultados e impacto a nivel nacional. En este contexto, es imprescindible hacer una

revisión de la persistencia en las cifras de exclusión y/o ausencia de políticas efectivas para el cumplimiento de la normativa vigente. De todos modos, esta interpretación será parcial en tanto se requiere contar con información cuantitativa y cualitativa actualizada. Así, destacamos las principales recomendaciones:

- Fortalecer la participación de la sociedad civil organizada que representa a la población joven a nivel nacional en el quehacer público, principalmente en el ciclo de gestión de políticas públicas. Es imprescindible que las acciones intencionadas del Estado sean formuladas, implementadas y evaluadas con las y los actores.
- Fortalecer las políticas de promoción del empleo juvenil en condiciones justas y dignas con énfasis en el género, pobreza, exclusión cultural o étnica, discapacidades, puesto que persisten brechas de inequidad en función del género, siendo las mujeres las que registran mayores porcentajes de desempleo respecto de los hombres, principalmente en el área urbana. Además, la población joven se convierte en el grupo que tiene mayor cantidad de desempleados en el país, ya que la tasa de desempleo juvenil triplica la tasa nacional, 13,2 % y 4,1 %, respectivamente (INEC, 2018).
- Además, no existe apoyo e incentivos para desarrollar propuestas en el mercado laboral juvenil en la medida que no existen productos financieros que permitan fomentar el emprendimiento de los jóvenes. Las exigencias de garantías y altas tasas de interés para acceder a créditos limitan el inicio de un negocio y muchas veces el esfuerzo que un emprendimiento juvenil demanda termina por alejarlo de las oportunidades de educación. Finalmente, instituciones como el Ministerio de Trabajo requieren plantear políticas que favorezcan la intermediación laboral entre demandantes de empleo (trabajadores) y los oferentes de empleo (empresas). En cuyo caso el desempleo no debe ser el único motivo de preocupación de la política pública, esta debe dirigirse al empleo pleno y adecuado puesto que es el que reúne las mejores condiciones en términos de salarios y horarios laborales. El objetivo del mercado laboral debe asegurar que las condiciones de trabajo de la población sean las óptimas, esto debería colocar en el centro de la discusión la urgente disminución del subempleo y otros tipos

de empleo no adecuado, que tienen una alta participación en el mercado laboral en el país, que por ser una categoría metodológica para el cálculo de población con trabajo, a veces pasa desapercibida frente a los hacedores de política.

- Definir e implementar políticas y programas a favor de población joven privada de la libertad. Estas políticas y programas deben considerar el derecho a la capacitación, recreación, deporte y tiempo libre que determina la CRE de 2008.
- Desarrollar y poner en marcha estrategias consensuadas entre el Estado y el sector productivo para evitar la vulneración a sus derechos y el riesgo de que sean víctimas de explotación y precarización laboral, pobreza y la exclusión social. Al respecto, el Estado ecuatoriano deberá actuar considerando variables como el incremento de la migración venezolana en el Ecuador desde un necesario enfoque de derechos humanos.
- Una tarea pendiente que debe ser desarrollada por el Ministerio de Educación, Secretaría Técnica de Juventudes y Ministerio del Trabajo tiene que ver con la educación, tanto en lo referido a su capacidad de retención de las y los jóvenes como a su vinculación con las demandas del mercado laboral.
- Finalmente, es necesario que las políticas públicas profundicen en los temas centrales para el desarrollo integral de la juventud esto es educación, empleo, salud y participación, y deben incluir, la atención a los problemas críticos de la juventud: movilidad humana, violencia, racismo, identidad, adicciones, etc.

Lista de referencias

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, CRE. (2008, 20 de octubre), Registro Oficial N.º 449.

Ecuador. Acuerdo Ministerial 158. Normativa a Ley Orgánica Trabajo Juvenil Cesantía y Seguro de Desempleo. (2016, 17 de agosto), Registro Oficial, Suplemento N.º 820.

Ecuador. Ley Orgánica para Promoción del Trabajo Juvenil, Cesantía Desempleo. (2016, 28 de marzo). Registro Oficial, Suplemento N.º 720.

Ecuador. Ley de Juventud. (2001, 24 de octubre), Registro Oficial, Suplemento N.º 439.

- Ferreira Salazar (2013). Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III. Quito: Editorial Ecuador. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf [Consulta: 8 Feb. 2018].
- INEC (2018). Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2018/>
- Ministerio del Trabajo. (2018). Ministro del trabajo recibe propuesta de jóvenes para el empleo juvenil. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ec/ministro-del-trabajo-recibe-propuesta-de-jovenes-para-el-empleo-juvenil/> [Consulta: 8 Feb. 2018].
- Ministerio del Trabajo. (2018). Proyecto mi Primer Empleo, periodo 2007 – 2021. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/Documento-Proyecto-Mi-Primer-Empleo.pdf>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt). (2017). Becas Nacionales Eloy Alfaro 2017. Recuperado de <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-nacionales-elay-alfaro-2017/> [Consulta: 8 Feb. 2018].
- Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). Plan Nacional para el Buen Vivir “Toda una Vida”, Quito – Ecuador. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf [Consulta: 8 Feb. 2018].

Anexo 1

Tabla 1

Indicadores de empleo urbano. Junio 2018

Desagregación 2	Nacional urbano	Hombre	Mujer	Entre 15 y 24 años
Empleo bruto (%)	59,9	72,8	47,9	32,8
Empleo global (%)	94,8	95,7	93,6	86,8
Empleo adecuado/pleno (%)	47,6	54,6	37,9	30,0
Subempleo (%)	18,4	18,6	18,3	22,1
Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo (%)	14,7	13,5	16,3	16,6
Subempleo por insuficiencia de ingresos (%)	3,8	5,0	2,0	5,5
Empleo no remunerado (%)	5,1	2,7	8,5	11,1
Otro empleo no pleno (%)	22,8	19,0	28,2	23,4
Empleo no clasificado (%)	0,7	0,8	0,6	0,1
Desempleo (%)	5,2	4,3	6,4	13,2
Desempleo abierto (%)	4,7	4,0	5,8	11,7
Desempleo oculto (%)	0,5	0,4	0,6	1,5
Participación global (%)	63,2	76,1	51,2	37,8
Participación bruta (%)	45,5	53,9	37,4	37,8

Nota: Adaptado de Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU.

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2018/>

Tabla 2

Indicadores de Empleo Rural. Junio 2018

Desagregación 2	Nacional rural	Hombre	Mujer	Entre 15 y 24 años
Empleo bruto (%)	72,1	83,4	60,7	55,2
Empleo global (%)	98,0	98,3	97,6	95,9
Empleo adecuado/pleno (%)	21,8	29,2	11,6	9,1
Subempleo (%)	21,1	24,6	16,4	24,0
Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo (%)	16,6	17,8	15,0	19,2
Subempleo por insuficiencia de	4,5	6,8	1,4	4,8

Desagregación 2	Nacional rural	Hombre	Mujer	Entre 15 y 24 años
ingresos (%)				
Empleo no remunerado (%)	21,1	10,5	35,6	43,6
Otro empleo no pleno (%)	33,8	33,8	33,8	19,0
Empleo no clasificado (%)	0,2	0,3	0,1	0,2
Desempleo (%)	2,0	1,7	2,4	4,1
Desempleo abierto (%)	1,3	1,1	1,6	2,4
Desempleo oculto (%)	0,7	0,6	0,9	1,8
Participación global (%)	73,6	84,9	62,3	57,6
Participación bruta (%)	49,5	56,7	42,2	57,6

Nota: Adaptado de Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU.

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2018/>