



**DOCUMENTO DE ACCIONES AFIRMATIVA
Inserción laboral y productiva
de jóvenes y personas adultas mayores**

Quito, 2015

Contenido

| | |
|---|----|
| Antecedente | 3 |
| Introducción | 5 |
| Análisis para la definición de la propuesta de acción afirmativa desde el enfoque de igualdad generacional e intergeneracional..... | 9 |
| Análisis del contexto adultocentrista | 9 |
| Caracterización de los jóvenes y las personas adultas mayores en relación al espacio de trabajo | 11 |
| Los jóvenes: | 12 |
| Las personas adultas mayores: | 14 |
| Análisis de los pilares del principio de igualdad y no discriminación en relación a las acciones afirmativas..... | 17 |
| Igualdad de oportunidades | 17 |
| Igualdad ante la Ley | 17 |
| Igualdad en la distribución equitativa de la riqueza | 18 |
| Análisis de los capitales de desarrollo humano..... | 20 |
| Propuestas de políticas de acción afirmativa | 22 |
| Política de acción afirmativa 1 | 24 |
| Política de acción afirmativa 2 | 26 |
| Política de acción afirmativa 3..... | 27 |
| Bibliografía | 28 |

Antecedente

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) es la institución del Estado ecuatoriano encargada de asegurar la plena vigencia y ejercicio de derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y de las personas adultas mayores. Entre sus metas están el difundir, respetar, garantizar el ejercicio y la exigibilidad de los derechos. Además trabaja activamente para que el propio sujeto, la familia, la sociedad y el Estado se comprometan con lo que supone: vivir bien, tener expectativas positivas sobre el futuro, abandonar la pobreza, respetar y ser respetados.



El CNII por mandato de la Ley se encarga de formular, transversalizar, seguir, evaluar y observar el cumplimiento de las políticas públicas y acciones afirmativas para la igualdad generacional e intergeneracional y la no discriminación con la finalidad de proteger integralmente los derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y de las personas adultas mayores. Con esto contribuye a la eliminación de las desigualdades y

discriminaciones sociales, culturales y económicas al interior de cada generación y entre las distintas generaciones.

En el marco de las finalidades de los consejos nacionales para la igualdad esta:

“El participar en la formulación (...) de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, dentro del ámbito de sus competencias relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana, fomentando una cultura de paz que desarrolle capacidades humanas orientadas hacia la garantía del derecho de igualdad y no discriminación; **medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad** entre las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; y, la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios”¹ (La negrilla es nuestra).

¹ Artículo 3, número 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

La persistencia histórica de las desigualdades sociales, culturales y económicas crean la necesidad de generar acciones específicas de discriminación positiva que aporten a la transformación de esta realidad que se mantiene en el tiempo.

Introducción

Para cumplir el mandato de formulación de políticas públicas y acciones afirmativas para la igualdad generacional e intergeneracional el CNII del 15 al 29 de mayo de 2015 se realizó en las siete zonas del país (definidas por SENPLADES) un proceso de formulación de políticas públicas con los propios titulares de derechos, en estos talleres que se denominaron: "Contigo Construimos la Igualdad" participaron aproximadamente 800 personas en la construcción de propuestas de acción afirmativa, entre ellos niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, miembros de los consejos consultivos y ciudadanía en general.

Luego el 11 de junio de 2015 se realizó una jornada nacional con la participación de los representantes de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores de los siete talleres zonales para validar y priorizar las propuestas realizadas en los siete talleres zonales.

A su vez se emitieron propuestas de acción afirmativa que buscan reducir las desigualdades existentes. Entre todas las propuestas de acción afirmativa se priorizaron las siguientes para el tema de inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores:

- Promover incentivos a las empresas públicas y privadas para la contratación de jóvenes sin experiencia y personas adultas mayores con experiencia.
- Generar mecanismos para el acceso a créditos para la realización de emprendimientos productivos y de comercialización dirigidos a las personas adultas mayores y jóvenes.
- Promover mecanismos especializados para garantizar la culminación de los estudios y permanencia en el trabajo de los jóvenes.
- Fomentar incentivos para la realización de pasantías con remuneración económica dignas para los jóvenes.
- Creación de fondos no reembolsables para la realización de pequeños proyectos dirigidos a jóvenes y personas adultas mayores.
- Acceso a la seguridad social universal para las personas adultas mayores.

- Creación de un seguro de vida para personas adultas mayores en condiciones de indigencia, abandono y pobreza extrema.

La pobreza es una de las principales causas para generar la desigualdad y discriminación. Por esta razón se priorizó el tema de la inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores.

Según la Sonia Cuentas de la CEPAL:

“A través de la región latinoamericana y del Caribe se evidencia que dos terceras partes de su población adulta mayor no tienen garantizados sus ingresos. Los datos recopilados en la investigación del plan consulta regional realizado por la red de HelpAge International evidencian que los adultos mayores, y sobre todo las mujeres mayores del área rural son población de extrema pobreza. La pobreza extrema de los adultos mayores es agudizada por su exclusión social pues generalmente no están incluidos en los planes de desarrollo nacionales como de organizaciones no-gubernamentales, y organismos internacionales” (Cuentas, 2002 , pág. 3).

En este sentido, Ernesto Rodríguez menciona también que:

“El desempleo es estructuralmente más alto entre los jóvenes, y las cifras son muy elocuentes: duplica el desempleo global y triplica -al menos- el desempleo adulto, y en algunos casos hasta quintuplica el de los mayores de 45 años. Visto desde otro ángulo, los jóvenes representan alrededor del 50% del total de desempleados en casi todos los países de la región. Así ha sido, al menos en los últimos cuarenta años, tanto en coyunturas de expansión económica como en circunstancias de crisis, y en el contexto de muy diversas estrategias de desarrollo. Esto -además- no sucede porque los jóvenes constituyan un porcentaje elevado de la población económicamente activa (los jóvenes de 15 a 24 años representan entre un quinto y un tercio de la fuerza laboral)” (Rodríguez, Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad, 2003).

En este sentido tanto la Cuentas como Ernesto Rodríguez, nos expresan la necesidad urgente de garantizar ingresos desde iniciativas propiciadas por el Estado y por la sociedad civil, tanto para las personas adultas mayores como para los jóvenes, en vista de que son dos grupos que necesitan de un empleo para subsistir y desarrollarse de manera digna.

En este sentido se presenta en los siguientes párrafos el análisis y las propuestas de acción afirmativa relacionadas a la inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores sobre la base del enfoque de igualdad generacional e intergeneracional.

Estas propuestas nacen desde los propios sujetos de derechos al reconocer la limitación y los distintos obstáculos que se presentan al intentar ingresar y mantenerse en el espacio laboral para subsistir y mejorar sus condiciones para el desarrollo personal y familiar.

La Dirección Técnica del CNII ha realizado una metodología que facilita el estudio de las problemáticas relacionadas al ejercicio específico de los derechos, la identificación de brechas de desigualdad y la construcción de propuestas desde el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional.

Elementos para el análisis del diagnóstico de la situación de igualdad

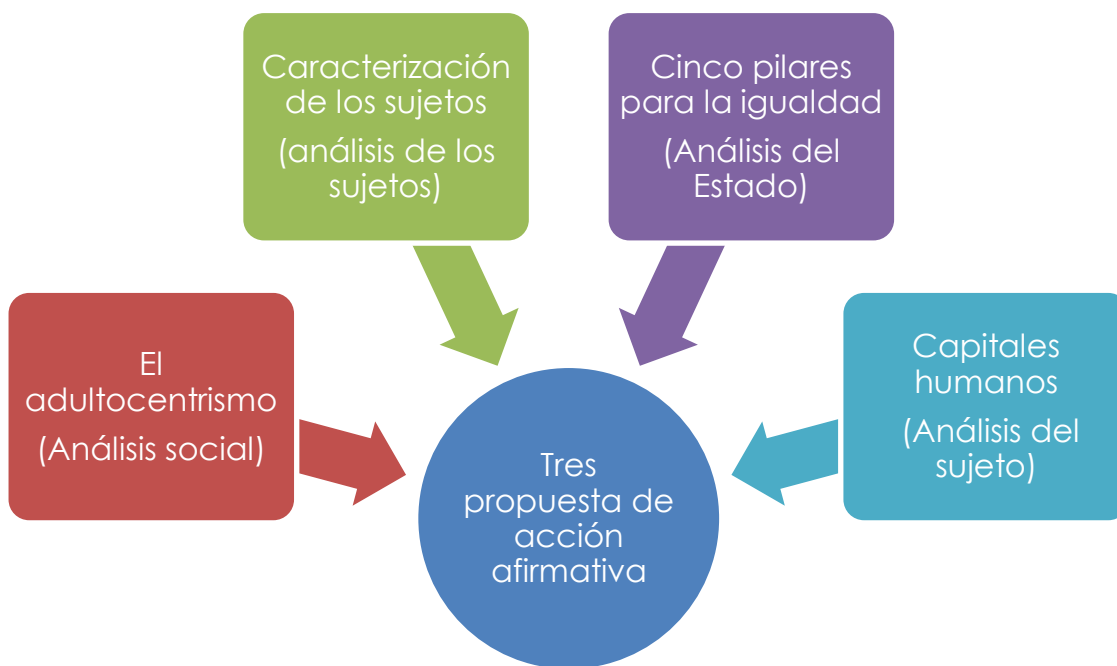


Gráfico 1: Elementos para el análisis del diagnóstico de la situación de igualdad

Para la realización de este documento esta metodología partirá de la identificar las brechas de desigualdad y las prácticas discriminatorias hacia los jóvenes y personas adultas mayores cuando intentan ingresar y mantenerse en el mercado laboral.

Luego, se realizará un análisis cualitativo que identificará las principales causas estructurales para el ejercicio de derechos de jóvenes y personas adultas mayores. Explicará la realidad desde las problemáticas identificadas y desde sus complejidades para contextualizar la situación de desigualdad que viven los jóvenes y las personas adultas mayores al intentar ingresar y mantenerse en el mercado laboral.

Para el análisis de las causas estructurales el punto de partida será el adultocentrismo en vista de esta categoría teórica nos permitirá explicar las diferentes formas en que se expresan las relaciones de poder y de discriminación que se producen al intentar ingresar y mantenerse los jóvenes y las personas adultas mayores en el mercado laboral.

Luego del estudio de contexto se caracterizará a los jóvenes y a las personas adultas mayores desde sus potencialidades y necesidades. La intención en esta parte es determinar las características específicas de los jóvenes y las personas adultas mayores, para establecer los elementos principales a tomar en cuenta a la hora de proponer las acciones afirmativas.

Sobre la base de las responsabilidades del Estado, se han desarrollado por cada principio de igualdad: dimensiones, criterios de aplicación que se desagregan en ámbitos y en estándares; que nos permitirán evidenciar la afectación en el ejercicio de derechos, que se producen en los jóvenes y las personas adultas mayores al intentar ingresar y mantenerse en el mercado laboral.

Después en el documento se reflexionará sobre la situación de los capitales humanos en jóvenes y personas adultas mayores². Los capitales humanos se refieren a las capacidades, habilidades y oportunidades que deben poseer las personas para su desarrollo integral.

Para finalizar el análisis desde el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional, se planteará tres propuestas de acción afirmativa que deberán ser implementadas por las instituciones del Estado que tenga entre sus responsabilidades la inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores para la reducción estructural de la pobreza.

² La consideración de los capitales humanos está tomada desde varias teorías sociológicas.

Análisis para la definición de la propuesta de acción afirmativa desde el enfoque de igualdad generacional e intergeneracional

Como parte del proceso metodológico planteado para la formulación de políticas públicas se propone realizar un documento analítico que sustente las propuestas de acción afirmativa sobre la base del enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional.

Análisis del contexto adultocentrista

El origen del adultocentrismo se remonta a una estructura cultural, pasada y actual, de relacionamiento desigual, simbólico y práctico, afianzado sobre la base del poder que ejerce una persona sobre otra. En el ámbito productivo y de comercialización es evidente que la población adulta controla y maneja estos sectores.

“La noción de adultocentrismo alude a cierta manera de actuar mediante la cual los adultos pretenden marcarles el camino a los jóvenes, diseñar políticas públicas para ellos sin consultarlos, manejándose con grandes cuotas de paternalismo y desconociendo las expectativas, las opiniones, los puntos de vista y las exigencias de los propios jóvenes. Esto es muy frecuente, sobre todo en las grandes políticas sectoriales de juventud” (Rodríguez, Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, 2014, pág. 2).

Por otra parte, las personas adultas mayores son también excluidas del espacio laboral, sin posibilidades reales de acceder a nuevas oportunidades de trabajo. Esto se produce por estereotipos negativos en los cuales las personas adultas mayores son vistas como mano de obra obsoleta y anticuada. En este sentido, Lindenboim dice: “La exclusión, como sinónimo de marginalidad, aparece asociada a los individuos que no logran participar de forma plena de las actividades típicas del capitalismo: la producción y el intercambio de bienes” (Lindenboim, 2000, pág. 1)

Los diferentes sectores que generan trabajo están estrechamente relacionados con los temas del acceso a un empleo digno y a la jubilación. En el Ecuador del 100% de adultos mayores solo el 30% tiene una pensión jubilar de alguna institución, el 70% está abandonada a su suerte y sin acceso a empleos dignos que les permitan cubrir sus necesidades y reafirmar su autoestima.

Por su parte la CEPAL menciona que para el caso de los jóvenes:

“La calidad del empleo entre jóvenes y adultos es diferente, ya que la mayor parte de la población joven tiene empleos precarios. Una manifestación de esta situación es el nivel de protección laboral, medida a través de la población joven asalariada afiliada a la seguridad social. La población joven, especialmente la de menos de 20 años, tiene un nivel de protección laboral sustantivamente menor que la población adulta: mientras que el 27,5% de los jóvenes asalariados de 15 a 19 años están afiliados a la seguridad social, en los adultos este porcentaje ronda el 70%. A medida que se avanza en edad, la afiliación también aumenta, lo que indica que para una gran parte de la población juvenil que tiene un trabajo remunerado se trataría de una situación de desprotección transitoria (o inserción laboral transitoria), pero que refleja claramente una situación de discriminación en el mercado laboral hacia los trabajadores jóvenes (CEPAL, 2014b). La gravedad de esto reside en que se trata del período del ciclo de vida donde el aporte a los sistemas de seguridad cobra mayor relevancia por el tiempo de acumulación y, por tanto, la rentabilidad que tendrían dichos fondos” (Trucco & Ullmann, 2015, pág. 49).

La no afiliación a los jóvenes en los espacios laborales termina siendo un perjuicio para el propio joven, para las personas adultas mayores jubiladas y para toda la población, en vista de que el aporte de los jóvenes al sistema de seguridad social permite la sostenibilidad del modelo.

El alto número de personas adultas mayores no afiliadas a la seguridad social hoy en el Ecuador son una representación de la discriminación adultocentrista del pasado. Esto demuestra la necesidad de que las políticas de inserción laboral actuales contemplen la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social desde el primer ingreso al mercado laboral y se mantenga en el tiempo hasta la jubilación.

Los jóvenes que logran incorporarse al campo laboral en varias ocasiones están sujetos a prácticas discriminatorias sobre la base de estereotipos de irresponsabilidad, desorden o falta de experiencia, sumada a la inequitativa carga laboral, de esta manera las primeras experiencias de trabajo se tornan sacrificadas, difíciles, agobiantes y extenuantes para los jóvenes.

Los espacios laborales han sido controlados históricamente por la población adulta, esto se reproduce en toda la cadena productiva. Este es un obstáculo para que los jóvenes y las personas adultas mayores generen y mantengan su propia economía que les permita generar recursos económicos para su subsistencia y las de sus familias. “Sin duda, el problema de época no es el proceso de cambio social, sino la fuerza y la discriminación con que dichas transformaciones operan a nivel de las nuevas generaciones, inhabilitando a través del mercado las capacidades y los sistemas de oportunidades existentes,

sin generar nuevas alternativas y marginando oficialmente a quienes se refugian en el desaliento" (Salvia, 2000, pág. 3).

La discriminación hacia los jóvenes y las personas adultas mayores en los espacios laborales se evidencian en los entornos de relacionamiento, se reconocen y se reafirman en la cotidianidad y es difícil de identificarlos de forma explícita, en vista de que estas actitudes operan de forma consciente e inconscientemente sobre la base de un sistema de valores desde la supremacía de los adultos, construido desde estereotipos y prejuicios negativos.

"Para el caso latinoamericano Duarte (2002) introduce la noción de "mundo adultocéntrico" para destacar las construcciones que sobre las juventudes se realizan desde las visiones adultas. Así, el autor señaló que "la condición de poder y control que los mayores poseen respecto de los menores y como éstos, de una forma u otra, reaccionan resistiéndose a la situación, o bien amoldándose a ella por medio de diversos mecanismos" (Vommaro, 2014, pág. 17).

El adultocentrismo se aprende en la cotidianidad como forma de dominación de los adultos sobre el resto de los grupos generacionales, se fabrica y crea permanentemente desde varios espacios, entre ellos, los espacios de trabajo.

Es evidente también que existen limitaciones desde los adultos para reconocerse como generador y reproductor de las prácticas discriminatorias que se viven en los espacios laborales, en la cadena de producción y la comercialización.

Caracterización de los jóvenes y las personas adultas mayores en relación al espacio de trabajo

En los siguientes párrafos se definirán características y/o etapas determinantes para la vida de los jóvenes y las personas adultas mayores en relación al trabajo en el marco de desigualdad y la discriminación. En vista de que como menciona la Trucco: "los mecanismos de transmisión intergeneracional de la desigualdad están fuertemente arraigados en América Latina (Trucco & Ullmann, 2015, pág. 20)

Los jóvenes:

La proyección para el Ecuador en el 2015 determina que actualmente en el Ecuador son aproximadamente 4'240.708.

Proyección de la población de los jóvenes en el Ecuador 2015

| Edad | Población |
|----------------|------------------|
| 15 - 19 (Años) | 1,534,163 |
| 20 - 24 (Años) | 1,412,068 |
| 25 - 29 (Años) | 1,294,477 |
| Total | 4,240,708 |

FUENTE: Estimaciones y Proyecciones de población – INEC

Table 1: Proyección de la población de los jóvenes en el Ecuador 2015

La mayor cantidad de población juvenil en el Ecuador se concentra en las provincias de Guayas (667 981) y Pichincha (497 937) donde viven cerca del 50% del total de las juventudes del país.

También la población juvenil se concentra en las provincias de Azuay, los Ríos y Manabí. Actualmente, el Ecuador cuenta con 1 713 782 jóvenes entre los 18 y 23 años; y 1 543 659 jóvenes entre los 24 a 29 años.

Salvo en el área rural y probablemente en las zonas urbanas periféricas en donde las personas colaboran sin remuneración en las actividades laborales y lo hacen desde la adolescencia; los jóvenes buscan trabajo por su propia voluntad, por la fuerza de sus necesidades y las nuevas responsabilidades.

En general, los jóvenes buscan trabajo sin resultados inmediatos y obtienen niveles de remuneración probablemente menores, en función de su capacitación y experiencia. Algunas personas comienzan como aprendices de oficios o en actividades que requieren baja preparación académica, de experiencia o desempeñan tareas en horarios marginales. "La crisis del modelo de acumulación del sistema capitalista está creando dificultades para ubicar de forma consolidada y definitiva en la estructura social a los jóvenes. De esta forma, la linealidad de la relación juventud-transición-trabajo-emancipación-adulthood queda rota, bloqueada, precarizada, y, por ende, inservible" (Agulló Tomás, 1998, pág. 153)

Para las mujeres jóvenes conseguir trabajo es más complicado todavía y la remuneración es más baja, marcado por requisitos discriminatorios como “buena presencia” o rango de edad determinado. Para las personas jóvenes con discapacidades es más restringido el acceso y la remuneración menor. Si la búsqueda de trabajo por parte de un joven que pertenece a un pueblo o nacionalidad puede ser mucho más restringido el acceso al empleo. Finalmente un joven que proviene de una familia pobre, complica mucho sus posibilidades y oportunidades para salir de la pobreza.

Como menciona la Ullmann:

“Es importante tener en cuenta que la no incorporación al sistema educativo y al empleo de esta población no es sinónimo de vagancia o desinterés por insertarse en la sociedad. (...) la mayoría de estos jóvenes, en especial las mujeres, están dedicados a tareas de cuidado y al trabajo doméstico no remunerado, se encuentran desempleados (buscan trabajo remunerado), están esperando un empleo o tienen una discapacidad que impide su inserción laboral o educativa, entre otras situaciones no asimilables a subculturas de delincuencia, consumo de drogas o formación de pandillas, *leitmotiv* recurrente al analizar a la juventud” (Trucco & Ullmann, 2015, págs. 26,27).

En esta etapa de la vida comienza el ejercicio de una profesión, de un oficio y una vocación. El desarrollo de una profesión puede tomar entre tres y seis años y puede implicar costos especiales y desplazamiento de las horas laborales a horarios extremos (nocturnos, días feriados, turnos alternos, etcétera). Como menciona Daniela Trucco: “los grandes avances registrados en el ámbito educativo en las últimas décadas, aunque todavía son insuficientes, no se han plasmado en una mejor incorporación en el mercado de trabajo ni en un aprovechamiento suficiente de las nuevas capacidades de gestión e innovación adquiridas por los jóvenes”. (Trucco & Ullmann, 2015, pág. 24)

El proceso de aprender un oficio por parte de los jóvenes en un taller puede ser prolongado a ocho años y se comienza de aprendiz, con remuneración menor. Si se trata de servicio doméstico, la superación de ese nivel de trabajo y remuneración puede durar toda la vida.

Existen jóvenes que generan sus propios recursos económicos desde prácticas informales ambulantes como forma de resistencia a las prácticas discriminatorias que se generan en los espacios laborales y por la falta de acceso a recursos económicos para impulsar sus propios emprendimientos productivos.

“A nivel de los países hay cierta coincidencia con lo observado a nivel regional, en el sentido de que los problemas de desempleo y desocupación se han mantenido como un tema prioritario para las personas jóvenes encuestadas en 2000 y 2013, al tiempo que los problemas ligados con la delincuencia han pasado a formar parte

de las principales preocupaciones mencionadas en 2013. (Trucco & Ullmann, 2015, pág. 247)"

Los jóvenes no son la principal preocupación de los estados por todo lo antes mencionado. La Constitución del Ecuador reconoce a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país (Asamblea, Nacional, 2008, pág. 18 Art. 39) por lo tanto, es necesario tomarlos en cuenta y posicionarlos en la agenda pública como los potenciales actores para la transformación y desarrollo del país. Para lograr este cometido es necesario también evitar la "juvenilización³" de los jóvenes.

Las personas adultas mayores:

La proyección poblacional para el Ecuador en el 2015 determina que actualmente las personas de 65 años de vida o más son 1'108.991. En este sentido es importante mencionar que "la tasa de crecimiento de la población mayor de 60 años se acelerará durante las próximas décadas produciendo un incremento en los índices de vejez y de dependencia de adultos mayores" (Organización Internacional del Trabajo, 2006, pág. 12)

Proyección de la población de las personas adultas mayores en el Ecuador 2015

| Edad | Población |
|-----------------|------------------|
| 65 - 69 (Años) | 386,769 |
| 70 - 74 (Años) | 289,321 |
| 75 - 79 (Años) | 202,419 |
| 80 y más (Años) | 230,482 |
| Total | 1,108,991 |

FUENTE: Estimaciones y Proyecciones de población – INEC

Table 2: Proyección de la población de las personas adultas mayores en el Ecuador 2015

La población actual de adultos mayores en el Ecuador empieza a superar el millón de personas.

³ El término juvenilización hace referencia a una interpretación sesgada de la realidad de los jóvenes que limitada el reconocimiento de sus potencialidades y sus capacidades.

Para varios adultos mayores inicia la etapa de jubilación y para otros se incrementa la dependencia familiar o las condiciones de pobreza. En este sentido:

“El incremento del número de adultos mayores plantea nuevas dificultades para el diseño de las políticas sociales dirigidas a atender a las necesidades de este grupo de la población. La ausencia o la baja cobertura de los sistemas de protección social para la vejez y de capitalización individual indican que la carga de la demanda de recursos para satisfacer las necesidades de consumo y de salud de los adultos mayores recaerá sobre los gobiernos y las familias”. (Suárez & Pescetto, 2005, pág. 427)

En las áreas rurales se visibilizan condiciones graves de acceso a la seguridad social y jubilación de las personas adultas mayores relacionadas a las actividades productivas. Las personas adultas mayores se las retiran del trabajo sin alternativas para la ocupación de su tiempo y la mantención de la autoestima.

En general, las personas adultas mayores que buscan trabajo no consiguen resultados positivos porque los requisitos laborales están orientados sobre la base de capacidades física. Sin tomar en cuenta su experiencia y sus conocimientos acumulados en el tiempo.

“Los cambios en la estructura poblacional indican que para evitar el deterioro de las condiciones de vida y atender a las necesidades de salud del creciente número de adultos mayores se deberán aumentar sustancialmente el ahorro para la vejez y el financiamiento de los sistemas de salud. La ausencia o la insuficiencia de mecanismos de ahorro para satisfacer las necesidades de consumo y de salud de los adultos mayores obligarán a recurrir a transferencias -obligatorias o voluntarias- de la población en edad laboral a la población en edad de retiro. Sin estas transferencias, las condiciones de vida de los adultos mayores empeorarán” (Suárez & Pescetto, 2005, pág. 420).

El retiro y la exclusión de las personas adultas mayores de los espacios laborales podrían generar un deterioro de su salud física y mental y un aumento de la dependencia económica y emocional.

En este sentido la OIT menciona lo siguiente:

“Dado que es un impulso espontáneo, los adultos mayores que permanecen activos se insertan en empleos de baja calidad, dentro del sector informal y como no asalariados. Esta situación llama la atención respecto a la necesidad de diseñar políticas que acompañen la tendencia al "envejecimiento activo" tanto en el marco de los incentivos implícitos en los sistema de pensiones como incentivando la demanda de las empresas por trabajadores mayores. En efecto, la

reducción gradual de las horas trabajadas a medida que avanzan en la edad parece estar indicando que el mercado de trabajo tiene cierta flexibilidad para acomodarse a los cambios en el perfil de edades de los ocupados, sin embargo, en términos de política para incentivar el empleo de los trabajadores mayores está prácticamente todo por hacer" (Organización Internacional del Trabajo, 2006, pág. 56)

En este sentido la OIT menciona también que: "Las tasas de desempleo de los adultos mayores, en general, son más bajas que las tasas de desempleo promedio de la economía. Ello se debe a que si los adultos mayores no encuentran empleo generalmente deciden o se ven forzados a retirarse de la fuerza de trabajo (efecto "desaliento") o recibir las prestaciones de la seguridad social" (Organización Internacional del Trabajo, 2006, pág. 48)

Similar que para los jóvenes para las mujeres adultas mayores conseguir trabajo es más complicado y la remuneración más baja, marcado por requisitos discriminatorios como el estado de salud o el rango de edad establecido. Para las personas adultas mayores con alguna discapacidad es más restringido el acceso y la remuneración menor. Es importante mencionar que varias personas adultas mayores ya han desarrollado algún tipo de discapacidad y/o requieren de atención médica permanente.

Si la búsqueda de trabajo por parte de una persona adulta mayor que pertenece a un pueblo o nacionalidad puede ser mucho más restringida e incluso puede ser nulo el acceso al empleo originando en varias ocasiones situaciones de indigencia. Finalmente una persona adulta mayor que proviene de una familia pobre se complica mucho más sus posibilidades de insertarse al espacio laboral.

"Para ingresar al debate de las políticas públicas y seguridad económica a favor de los adultos mayores, debemos reconocer y aceptar que las personas mayores seguimos siendo sujetos sociales con derecho a participar en la actividad económica de nuestras comunidades y de decidir en forma independiente sobre los asuntos que nos conciernen" (Cuentas, 2002 , pág. 4).

Análisis de los pilares del principio de igualdad y no discriminación en relación a las acciones afirmativas

En los siguientes párrafos se detallan una serie de principios y criterios del enfoque de igualdad generacional e intergeneracional para tomar en cuenta a la hora de la realización de la acción afirmativa⁴.

Igualdad de oportunidades

Actores estratégicos del desarrollo del país

- Las políticas públicas disponen la incorporación al trabajo de las y los jóvenes 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.

Atención prioritaria y especializada para las personas adultas mayores

- Las políticas públicas disponen para las personas adultas mayores, trabajo remunerado en función de sus capacidades y limitaciones y la jubilación universal.
- Las políticas públicas reconocen el conocimiento, sabiduría y experiencia de las personas adultas mayores para promover el buen vivir.

Igualdad ante la Ley

Actores estratégicos del desarrollo del país

- El contenido de la norma dispone la incorporación al trabajo de las y los jóvenes 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.

⁴ Si bien la metodología del análisis de los pilares del principio de igualdad plantea los siguientes principios: Igualdad ante la Ley, Igualdad de deberes y derechos, Igualdad de oportunidades, redistribución equitativa de los recursos y riqueza e Igualdad de trato. Se consideró pertinente solo utilizar los que tienen mayor relación.

Atención prioritaria y especializada para las personas adultas mayores

- El contenido de la norma dispone atención prioritaria y especializada para las personas adultas mayores en los ámbitos público y privado, en especial en la inclusión social, económica y protección contra la violencia.
- El contenido de la norma dispone para las personas adultas mayores, trabajo remunerado en función de sus capacidades y limitaciones y la jubilación universal.
- El contenido de la norma reconoce el conocimiento, sabiduría y experiencia de las personas adultas mayores para promover el buen vivir.

Igualdad en la distribución equitativa de la riqueza

Acceso a medios económicos

- En el país no se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan el desarrollo de las capacidades para la profesionalización de los jóvenes para la movilidad social.
- En el país tampoco se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan el aprovechamiento y el desarrollo de las capacidades profesionales de las personas adultas mayores en los espacios laborales para garantizar condiciones para tener una vida digna.
- En el país no se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan el desarrollo de las capacidades para la profesionalización y/o los emprendimientos de las familias en los hogares en que viven niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Acceso a medios de producción

- En el país no se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan el acceso a crédito con asesoría técnica para garantizar el éxito de los emprendimientos productivos y de comercialización para generar movilidad social progresiva en los jóvenes y las personas adultas mayores.
- En el país no se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan el acceso financiamiento económico no reembolsable

destinado a la realización de emprendimientos productivos y de comercialización que generen movilidad social progresiva en los jóvenes y las personas adultas mayores.

- En el país no se han definido acciones afirmativas específicas que promuevan la exoneración de impuestos para jóvenes y personas adultas mayores en importación de maquinaria o insumos para poner en marcha o fortalecer los emprendimientos productivos o de comercialización.

Análisis de los capitales de desarrollo humano

La consideración de los capitales humanos está tomada desde varias teorías sociológicas que se refieren a las capacidades y habilidades que poseen las personas, que ponen al ser humano en el centro de atención desde sus necesidades, expectativas y deseos para analizar las afectaciones al cumplimiento de sus derechos y la construcción de alternativas.

Capital humano

La falta de apoyo a los jóvenes y a las personas adultas mayores en el fortalecimiento y mantenimiento de sus habilidades físicas, intelectuales, psicológicas y a la creatividad e innovación afectan negativamente a la inserción laboral de estos grupos generacionales.

Esta ausencia al fortalecimiento y mantenimiento de las habilidades de los jóvenes y las personas adultas mayores no permiten desarrollar y mantener la autonomía y la autoestima, generando diferentes tipos de dependencia, como la económica, lo que limita la habilidad de los jóvenes y personas adultas mayores para tomar decisiones de manera informada, independiente, segura y para insertarse en el campo laboral.

Capital social

La falta de apoyo para la inserción laboral de los jóvenes y de las personas adultas mayores limita el desarrollo de relaciones sociales, entre y a través de los grupos generacionales. Relaciones sociales que les permitan mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo personal y profesional.

Los espacios laborales generan también relaciones sociales importantes para el desarrollo de las capacidades para identificarse y compartir emociones. Generan sentimientos de solidaridad, empatía que aportan al reconocimiento y valoración de los jóvenes y las personas adultas mayores.

La ausencia de alternativas específicas y concretas para la inserción laboral de los jóvenes y las personas adultas mayores podrían originar situaciones de conflictividad y violencia.

Capital cultural

La falta de políticas para la inserción laboral dirigidas a jóvenes y personas adultas mayores ponen en riesgo las habilidades, conocimiento, valores, costumbres y saberes culturales del país.

Capital económico

La falta de políticas de acción afirmativa dirigidas a los emprendimientos productivos limita la generación de recursos económicos para jóvenes y personas adultas mayores en condición de desempleo y pobreza que permita el mejorar su calidad de vida y las de sus familias.

Propuestas de políticas de acción afirmativa

Para la definición de las propuestas de acciones afirmativas se ha tomado en cuenta, como se comentó en la introducción de este documento, los aportes de los titulares de derechos y el análisis de las causalidades para sustentar las propuestas, así también es necesario enmarcar las propuestas en un contexto latinoamericano que nos permita aportar nacionalmente, así como internacionalmente para lograr los objetivos para el desarrollo de la región, entre ellos la reducción de desigualdad y discriminación desde la identificación de vulnerabilidades sociales y causalidades que viven jóvenes y personas adultas mayores.

“Un informe elaborado por el Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (CELADE), perteneciente a CEPAL, define la vulnerabilidad social como la combinación de: i) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; ii) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; y iii) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos” (CEPAL, 2002b: 17). En dicho informe se señala que la noción de vulnerabilidad social es útil para caracterizar condiciones objetivas y subjetivas de incertidumbre y desprotección; es consustancial a la vida social y se caracteriza por la mutación de los riesgos; permite entender las oscilaciones de la movilidad social de comunidades, hogares y personas; ofrece una mirada alternativa y complementaria a otros enfoques o conceptos que retratan situaciones de desventaja social, como pobreza y exclusión” (Humberto Cubides C., Mayo, 2015, pág. 144).

En este sentido, el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional nos ha permitido la visibilización de las discriminaciones generacional e intergeneracional que afectan a las personas adultas mayores y jóvenes, así como los riesgos a futuro que se producen para el resto de grupos generacionales sino se realizan políticas públicas y acciones afirmativas diferenciadas para revertir la desigualdad estructural.

“Por un lado, en relación con el bono demográfico, los jóvenes son un grupo de relevancia en términos cuantitativos. El bono demográfico alude a que en la mayor parte de nuestros países ya no nacen tantos niños como en el pasado, y aun no tenemos la cantidad de adultos mayores que vamos a tener hacia mediados de siglo. Por lo tanto, estamos ante la mejor relación posible entre población activa y población pasiva. Si se aprovecha es una gran oportunidad para el desarrollo y si no se atiende puede acarrear importantes problemas” (Rodríguez, Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, 2014, pág. 12).

En este contexto, sobre la base del análisis estructural de la situación de desigualdad y las demandas realizadas por los jóvenes y las personas adultas mayores en los talleres zonales y en el taller nacional y la se ha definido al derecho al trabajo como de fundamental intervención para reducir las brechas de desigualdad.

Para la definición de las políticas de acción afirmativa se ha entendido al derecho al trabajo como la inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores sobre la base de generación de MIPYMES desde la economía popular y solidaria. Es importante mencionar que para los jóvenes y personas adultas mayores la inserción laboral tiene también una connotación de inclusión social. La sostenibilidad de políticas públicas de acción afirmativa tornan necesaria la división de la inserción laboral en tres componentes: creación, producción y oferta de bienes y servicios que podrían garantizar el éxito de las propuestas.

Se han definido las siguientes alternativas de política pública de acción afirmativa y las instituciones estratégicas para la implementación de las propuestas:

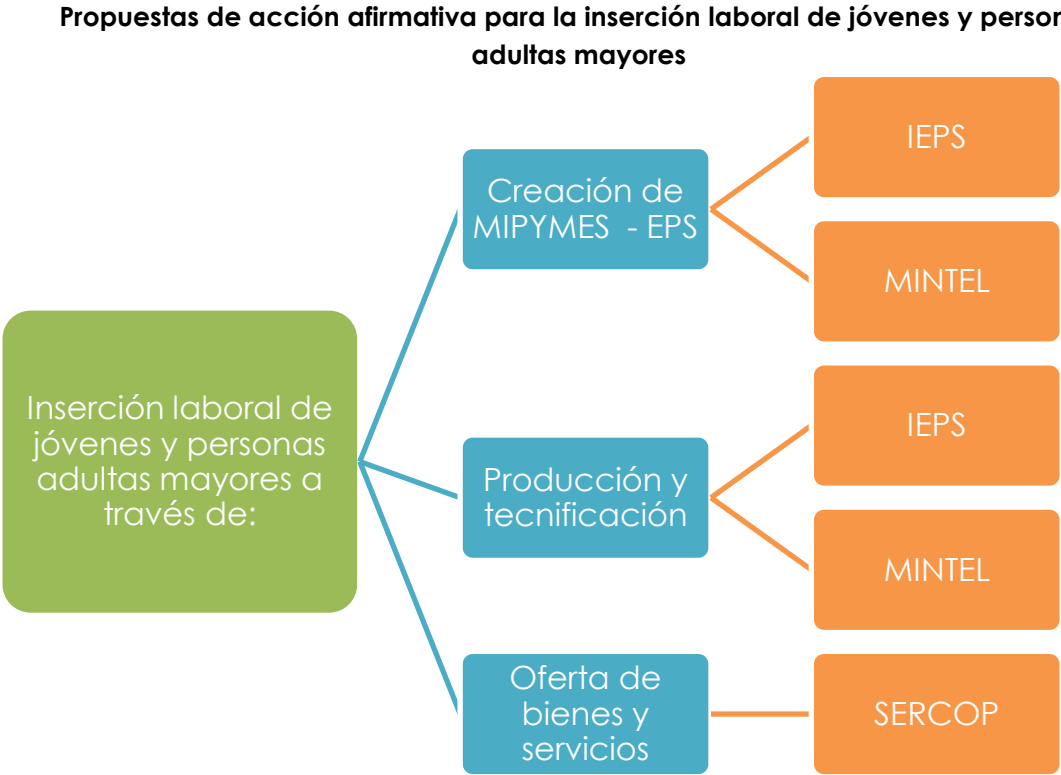


Gráfico 2: Propuestas de acción afirmativa para la inserción laboral de jóvenes y personas adultas mayores

Política de acción afirmativa 1

Designar recursos económicos y/o bienes materiales no reembolsables con fuentes de financiamiento públicas o privadas (nacionales y/o internacionales) para la realización de emprendimientos productivos y/o de comercialización dirigidos a los jóvenes y a las personas adultas mayores en condición de pobreza.

Orientaciones para la formulación de la política de acción afirmativa:

- Apoyo institucional a jóvenes y personas adultas mayores para la realización de las propuestas.
- Definición de mecanismos para la garantía de financiamiento.
- Definir mecanismos para el uso responsable de los fondos.
- Definir mecanismos para el acompañamiento institucional de las propuestas.
- Identificar y promover proyectos a nivel rural sobre la base de las necesidades locales.
- Definir mecanismos de seguridad social voluntaria para los participantes de las iniciativas productivas o de comercialización.
- Realizar alianzas público privadas para la generación de recursos económicos, financiamiento y acompañamiento técnico.
- El apoyo a las propuestas deberá enfocarse en jóvenes y personas adultas mayores con énfasis en los grupos que presenten una doble vulnerabilidad.
- Se debe generar un proceso de capacitación para la construcción de las propuestas.
- Definir mecanismos para construir grupos organizados de jóvenes y personas adultas mayores.
- Definir requisitos flexibles a la hora de seleccionar las propuestas.
- Generar mecanismos para la promoción y comercialización posterior de los bienes y servicios del micro emprendimiento.

- Definir mecanismos para reducción de impuestos en importación de maquinaria y equipos
- Definir mecanismos para la entrega de los fondos no reembolsables articulados a la generación de propuestas productivas y de comercialización.
- Definir mecanismos para apoyar y promover la creatividad, la innovación y el cuidado del medio ambiente como componente de las propuestas.
- Generar alianzas para la comercialización de productos fruto de los emprendimientos.
- Definir mecanismos para promover una cultura de ahorro.

Política de acción afirmativa 2

El siguiente enunciado de política pública constituye el componente 6 de la política postal nacional que se la viene realizando, desde hace varios meses atrás, con el liderazgo del Mintel y la participación de los representantes de: Correos del Ecuador, las empresas privadas postales, la Agencia Nacional Postal, el MIES y los consejos nacionales para la igualdad.

Impulsar un modelo de desarrollo sostenible en el sector postal mediante estrategias que promuevan la inclusión social, el desarrollo tecnológico, la utilización efectiva y racional de los recursos de este sector, en concordancia con el cuidado y protección del medio ambiente con pertinencia de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, discapacidades y movilidad humana.

Orientaciones para la formulación de la política de acción afirmativa:

- Establecer políticas institucionales de protección al medio ambiente y responsabilidad social
- Fomentar el uso de los servicios postales en los encadenamientos productivos de las MIPYMES y EPS
- Promover la reutilización de materiales en todos los procesos del sector postal.
- Fomentar la cultura postal mediante planes comunicacionales que permitan impulsar el buen uso y la confianza en los servicios y productos postales.
- Generar acciones afirmativas en el sector postal para la inclusión laboral de mujeres, personas GLBTI, jóvenes y personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades indígenas, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana.
- Generar estrategias para el acceso a la información del servicio postal de una manera incluyente e igualitaria.
- Generar un modelo de incentivos para los trabajadores postales a fin de fomentar su bienestar y de sus familias y la cultura institucional del buen trato

- Fortalecer la bolsa de empleo relacionado al sector postal para personas con pertinencia de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades indígenas, discapacidades y movilidad humana.
- Promover alianzas estratégicas con los centros de capacitación para profesionalizar a los empleados del sector postal.

Política de acción afirmativa 3

Desarrollar mecanismos de discriminación positiva para jóvenes y personas adultas mayores para ingresar al catálogo inclusivo de compras públicas del SERCOP

Orientaciones para la formulación de la política de acción afirmativa:

- Incluir los emprendimientos productivos de comercialización y servicios realizados jóvenes y personas adultas mayores en el catálogo inclusivo de compras públicas del SERCOP
- Identificar nuevas líneas de trabajo en los catálogos inclusivos, grupos de personas adultas mayores o jóvenes de manera inmediata (CCPD – consejos consultivos)
- Trabajar con los consejos consultivos de jóvenes y personas adultas mayores
- Realizar un taller de identificación de nuevas líneas de trabajo sobre la base de las líneas identificadas por el SERCOP
- El SERCOP enviará la información al CNII de las líneas de trabajo (servicios y demanda del Estado)
- Realizar taller para el levantamiento y ajuste de las líneas existentes
- Reunión de trabajo para la elaboración de la ficha técnica.

Bibliografía

Agulló Tomás, E. (1998). LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD DE LOS JÓVENES: UNA APROXIMACIÓN PSICOSOCIAL. En E. Agulló Tomás, *LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD DE LOS JÓVENES: UNA APROXIMACIÓN PSICOSOCIAL* (págs. 153-165). Madrid: Universidad de Oviedo.

Asamblea, Nacional. (2008). Constitución.

Cuentas, S. (2002). *PROPUESTAS E INICIATIVAS PARA LA SEGURIDAD ECONOMICA DE LOS ADULTOS MAYORES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Madrid: Centro de Orientación Socio-Legal del Adulto Mayor. La Paz, Bolivia.

Humberto Cubides C., S. B. (Mayo, 2015). *Juventudes latinoamericanas prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. CLACSO: Buenos Aires.

Lindenboim, J. S. (2000). La Precariedad como Forma de Exclusión. En J. S.

Lindenboim, *La Precariedad como Forma de Exclusión* (págs. 1-12). Buenos Aires: Cuadernos del CEPED.

Nacional, Asamblea. (2014). *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito.

Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* . Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Rodríguez, E. (Agosto de 2014). Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. (C. Duer, Entrevistador)

Rodríguez, E. (2003). Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* .

Salvia, A. (2000). Una generación perdida: Los jovenes excluidos en los noventa. *Revista de Estudios de Juventud*, .

Suárez, R., & Pescetto, C. (2005). Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe. *Temas de actualidad / Current topics* .

Trucco, D., & Ullmann, H. (2015). Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad. En D. Trucco, & H. Ullmann, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago: CEPAL.

Vommaro, P. (2014). *En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.